REPUBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

ANALES
DE LA
UNIVERSIDAD

ENTREGA N.o 157

Ing. Agr. ISAAC MORON

**«PROBLEMAS
DE LA COLONIZACION
EN EL URUGUAY»**

MONTEVIDEO
1946

La correspondencia a "Anales" debe dirigirse a 18 de Julio 1824. Montevideo, Uruguay.

Ing. Agr. ISAAC MORON

PROBLEMAS DE LA COLONIZACION EN EL URUGUAY

(Trabajo preparado para el Primer Congreso Nacional de Colonización.
Paysandú, R. O. del Uruguay)

PROBLEMAS DE LA COLONIZACION EN EL URUGUAY

Sumario

Parte Primera

ESQUEMA HISTORICO DE LA COLONIZACION EN EL URUGUAY

Parte segunda

PROBLEMAS DE COLONIZACION.

PRIMERA PARTE

ESQUEMA HISTORICO DE LA COLONIZACION EN EL URUGUAY

CAPITULO I

CONCEPTOS PREVIOS

Es sin duda conveniente, al iniciar un trabajo sobre el tema colonización, tratar de aclarar conceptos respecto del término que se utiliza.

Debe tenerse presente que bajo tal expresión se definen acciones originadas por distintos motivos y que obedecen a variadas finalidades.

Originariamente el vocablo a que aludimos tenía una estrecha vinculación con lo referente a cultivo de la tierra, en forma tal que se ha entendido por muchos autores que ocuparse de la historia de la colonización es ocuparse de la historia de la agricultura. — Sin embargo la acepción más usual es la que se separa de su raíz etimológica, para definir un hecho o un propósito político.

Desde el punto de vista económico-social, se puede circunscribir su alcance a ideas de orden demográfico, de orden productivo y de orden distributivo de riquezas.

Puede decirse, entonces, que colonizar es un verbo que se aplica a distintas acciones, y que — por tanto — debe aclararse siempre bajo qué concepto se utiliza.

GONZALO DE REPARAZ (1), refiriéndose al origen del término dice que:

> *"La voz colonizar viene del latín* colonus *(de* colere, *cultivar), la "que se aplicaba al que cultivaba el terreno de otro, dividiendo con "el propietario el producto, pero especialmente al que pagaba la "renta en producto precisamente, no en dinero. — En los últimos "tiempos del Imperio Romano, y en la Edad Media, decíase colono "al siervo común el cual era una especie de esclavo. — De* Colonus *"sale también colonia para designar el paraje en que se reúnen los "colonos. — Así llamaron los romanos a los grupos de ciudadanos "de Roma que marchaban a establecerse en alguna de las Comar-"cas conquistadas, fundando en ellas ciudades a las que, por ex-"tensión se dió el mismo nombre. — Estos emigrados conservaban "sus derechos civiles y políticos pero los últimos no podían ejer-"cerlos sino en Roma mismo. — La palabra tomó de esta suerte el "significado con que hoy se emplea, pero el hecho político social "y económico que designa es mucho más amplio y también mucho "más antiguo que la República Romana".*

El autor citado define la palabra colonización como un hecho de geografía humana.

> "*Los grupos de hombres* — escribe — *como los de los animales y ve-"getales tienden a la expansión para aumentar sus medios de vida. "— Esta tendencia es instintiva. — Necesidad y temor son los es-"timulantes. — El hombre primitivo busca lo que necesita y teme "que se le acabe. — Puede también temer a otro más fuerte y huye "de él en demanda de seguridad contra sus ataques*".

De acuerdo con ello, los movimientos colonizadores, especialmente los primeros, han obedecido a leyes naturales de conservación de la vida y la especie.

Se entabla así la lucha contra el medio.

> "*La Naturaleza no da;* — se dice en la obra citada — *hay que "tomarle lo que tiene; tomarse requiere fuerza, inteligencia, tra-"bajo;* colonización *en suma. — Los elementos de la lucha son: la "aptitud del grupo humano; los materiales que suministra la Na-"turaleza: clima flora y fauna (piedras, maderas, plantas alimen-"ticias, animales y cantidad y calidad de ellos); finalmente, los "caminos, las distancias, los medios de transporte y los produc-"tos o mercancías*".

Pero no es esta la única batalla que se libra; el hombre que ha conquistado algo a la Naturaleza, por poco que sea, lo defiende frente a la ambición de otros hombres, movidos también por aquellas mismas leyes naturales. — Entonces deviene la lucha entre los hombres. — De esta forma, REPARAZ arriba a otra definición:

> "Colonización *es la pugna entre diversas especies (razas) del mis-"mo género (homo) por la preponderancia en el Planeta. — Las "especies más vigorosas se declaran a sí mismas superiores, y de "esta superioridad deducen el derecho a la tutela, dominio y, final-"mente explotación de los demás*".

Otro autor (JOSE DEL PEROJO: "La Colonización Española"), opina que "colonizar es civilizar", y que ello constituye una obra de pedagogía social.

Comentando al citado autor, REINOLDI (2) expresa que Del Perojo,

> "*Fundándose en razones históricas establece que dos son los mo-"tivos que empujan a los pueblos hacia la colonización: el motivo "mercantil y el motivo político*".

Estas formas de colonización "hacia afuera", es decir colonización dirigida hacia otras regiones, han adquirido, con la evolución de los tiempos, caracteres más indefinibles, puesto que ya no

requieren movimientos de masas de hombres (soldados, traficantes o agricultores), sino que actúan a través y por medio de los elementos económico-financieros, de más difícil percepción y más fácil disfraz. — Colonizaciones de este orden, financieras y económicas, se definen también con el nombre de imperialismo. — De este modo, pues, el imperialismo es la forma más disimulada de colonización, propia al actual sistema social. — No por ello deja de tener carácter político, sino que alcanza el fin político a través del medio económico.

Hemos podido apreciar, pues, que existe un concepto más o menos indefinido de "colonización en general"; asimismo, nos encontramos con otros, particulares y más concretos, de colonización o colonia agrícola, militar, penitenciaria, etc.
La colonia, en su concepto general,

"obedece al deseo de las naciones de ensanchar su territorio, aumen-"tar su poderío e influencia, extendiendo sus dominios, cumpliendo, "al hacerlo, un fin civilizador, o al menos debiendo cumplirlo. — "Las colonias agrícolas estan encaminadas a roturar terrenos de "la nación misma que las establece y a mejorar la agricultura" (*Diccionario Enciclopédico: Colonias agrícolas*).

Bajo esta idea de "colonización en general", la Oficina Internacional del Trabajo, en un informe sobre migraciones colonizadoras (3), señala que es su finalidad esencial:

"poblar una región sobre bases económicas y sociales sanas"

En sus acepciones parciales, definidas, las colonias se clasifican, según GIDE (4), en dos tipos:

"Aquéllas cuyo fín es recibir lo sobrante de la población de la ma-"dre patria, un enjambre de la colmena. Se las llama colonias de "poblamiento, *y tienen, sobre todo un carácter agrícola; segundo, "las que tienen por fin proporcionar, no un territorio habitable, "sino riquezas naturales, ya vegetales, ya mineras: llámanselas* "colonias de explotación, *y tienen, sobre todo, un carácter comer-"cial"*.

Por su parte REINOLDI (2), siguiendo a Leroy-Beaulieu, las distingue en:

"1) Colonias agícolas o de poblamiento.
"Son las colonias creadas con la finalidad principal de radicar par-"te de los habitantes de una nación excesivamente poblada.
"2) Colonias de explotación o de plantaciones.
"Son las creadas con el objeto de extraer las riquezas naturales "existentes en una región determinada que, además, presenta con-"diciones especiales para el cultivo de productos de gran rendimien-"to destinados para la explotación.

"3) Colonias comerciales.
*"Son verdaderas factorías y emporios explotados por los comer-
"ciantes pertenecientes a una nación progresista, en dicha mate-
"ria y que cuentan con una marina mercante de gran importancia.*
"4) Colonización interna.
*"Completamente distinta tiende "a conseguir que determinadas zo-
"nas de un país puedan ser pobladas y explotadas en la forma más
"beneficiosa para la economía nacional". — En ella, " el problema
"es de mayor y mejor producción interna".*

Esta última forma de colonización "hacia adentro" se ejecuta con los propios elementos disponibles en el país, o con otros foráneos pero dirigidos o supervisados por el gobierno nacional. Estas formas no se caracterizan por representar intentos de dominio y, cuanto menos — salvo excepciones — no persiguen fines de conquista política.

En los últimos decenios, especialmente, se ha dado en reconocer la importancia que en la economía política de los pueblos tiene esta última fórmula, la llamada "colonización interior".

Grandes países, especialmente, debieron colonizar — y colonizan actualmente — dentro de sus propias fronteras (Estados Unidos de Norte América, Rusia, España, Argentina, Brasil, etc.). Ello no significa que los fines perseguidos presenten diferencias notables ni de importancia capital con aquellas otras formas de colonización "hacia afuera": fines de civilización — si cabe que así nos expresemos, — fines de poblamiento, fines de explotación con características agrícolas, y también comerciales. — Ni tampoco deja de poseer sus características conquistadoras, sea frente al elemento indígena, sea frente a las fuerzas naturales.

Aún vemos que la única justificación que pueda darse a la colonización exterior, según GIDE (4), es perfectamente aplicable a la interior agrícola; esto es,

*"Las necesidades de existencia para el género humano no permiten
"dejar indefinidamente incultos territorios cuyos dueños no han sa-
"bido utilizar: se trata por consiguiente, de una expropiación de uti-
"lidad pública — y hasta mundial, podemos decir"* (pág. 107).

A nuestro juicio, pues, no cabe más que una acepción amplia de la palabra que involucre todos estos tipos de colonización.

Para ello no tenemos más que apreciar, cómo a través de la historia, la colonización se manifiesta como un acto ligado a fenómenos económicos, que pueden ser a la vez, causa y efecto, aún para un mismo caso.

Siempre se ha de ver, pues, en toda colonización un fenómeno económico, y por ende, un fenómeno social, dado la interdependencia de ambos.

Ateniéndonos a lo antedicho, asignamos a la acción colonizadora los siguientes fines primordiales: aumentar la densidad demográfica de zonas o territorios despoblados o con poca población, facilitar y aumentar el bienestar de las personas que en ellos habiten o que a ellos se trasladen, incrementar la capacidad productiva de la región.

Dejando asentado lo que antecede, no hay inconveniente en aceptar que se clasifique las distintas fases o formas de colonización, como lo haremos nosotros en este estudio referido al Uruguay.

En nuestro país la colonización ha atravesado varias fases, que se diferencian no precisamente como para considerarlas etapas cronológicas exactas, — si bien es cierto se suceden unas o otras —, sino, principalmente por las características propias de cada una de ellas.

Para esta somera revisión histórica, hemos dividido nuestro proceso colonizador en cuatro épocas, que corresponden a otras tantas formas de colonización.

La primer época, que hemos denominado Colonización de Conquista, se ha desarrollado desde 1550 hasta principios del siglo XIX. — Se trata de una colonización típica, de ocupación, en la que se emplearon tantos medios pacíficos como violentos.

La segunda época, que hemos considerado de Colonización Poblacionista se manifiesta a través de los hechos históricos así como de los deseos de las autoridades, en primer lugar, por un incremento de población y su distribución en territorio nacional.

La tercera época, caracterizada por Colonización propiamente Agrícola, comienza desde mediados del siglo pasado hasta nuestros días, aunque presenta antecedentes muy interesantes durante la época de Artigas y cuando el funcionamiento de las misiones jesuíticas.

En este período se fomentó la inmigración de colonos agricultores, ya por medio de compañias particulares, ya con una intervención más o menos acentuada del Gobierno. — Estos dos modos de acción deben referirse, especialmente, a una fecha — el 22 de enero de 1913, — que separa dos etapas, pues entonces se inicia la labor colonizadora del Banco Hipotecario del Uruguay.

Por último, podemos considerar como cuarta época la correspondiente a la colonización del futuro, que debe ser caracterizada, a nuestro juicio, bajo el rótulo de Colonización Social, esto es, con sentido y finalidad de justicia social. — Este tema, de acuerdo con el ordenamiento de nuestro trabajo, será objeto de estudio en la segunda parte donde también se abordarán los problemas parciales de la colonización.

CAPITULO II

COLONIZACION DE CONQUISTA

La llegada de los españoles a América, da lugar a una acción colonizadora, acción que presenta modalidades especiales debido a que el espíritu que animó esas expediciones fué la sed de riquezas, la ambición, la aventura.

"No llegaron al nuevo continente a arraigarse, a trabajar, a poblar "sus inmensas y veraces tierras", dice HORNE (5).

En lo que tiene atingencia con nuestro territorio, la transcripción efectuada tiene valor absoluto.

Tampoco intereses de otro orden, políticos o económicos, dan lugar a intentos colonizadores de arraigo. — Careciendo nuestro suelo de las riquezas (metales preciosos) que deseaban para sí los conquistadores, estas playas merecieron — en este período — su atención al solo efecto militar, como punto de apoyo o escala para expediciones con otros destinos.

El historiador BAUZA citado por (6), dice que

"La conquista española en el Uruguay, desde que Solís pisó nues- "tras playas hasta que Fonseca se estableció en Montevideo, puede "considerarse como una operación esencialmente militar. — Nin- "gún designio político, ninguna noción comercial inspiró la conduc- "ta de los conquistadores de nuestro suelo. — Gaboto, Irala y "Zárate fundaron establecimientos al acaso y los abandonaron lue- "go que las hostilidades de los naturales amenazó distraerlos del "objetivo prefijo que les llamaba a otras tierras".

Las operaciones militares que comprenden este período adquieren carácter violento. — Sin embargo, tenemos en nuestro historial algunos hechos de penetración pacífica, a los que prestaremos la atención que merecen, de acuerdo con la finalidad y brevedad de este trabajo.

De cualquier manera, sea pacífica o violentamente esta fase colonizadora tiene un sello y un propósito, la conquista de estas tierras.

A. — *Primeros intentos.*

Los primeros intentos colonizadores en nuestro territorio estuvieron constituidos por expediciones militares, con el objeto de instalar plazas armadas que protegieran la navegación al Paraguay, donde primeramente se afincaron los españoles.

Perseguían en definitiva, propósitos de ocupación, dado el alto valor estratégico de las costas uruguayas sobre el Rio de la Plata. Sin embargo, luego de tres tentativas (1550-1573-1574), frustradas por los asaltos continuos de los charrúas, hubo de desistirse de emplear este sistema de ocupación.

En realidad, debe observarse la característica curiosa de estos intentos colonizadores.

Los españoles fracasaron en sus luchas contra los indígenas, porque agotados los recursos que traían consigo, tuvieron dificultades para proveerse de elementos alimenticios. — Debe recordarse que aún entonces no se había introducido la ganaderia en el Uruguay — lo fué recién a principios del siglo siguiente — y que los cultivos agrícolas, para su preparación y cuidado requerían una paz ambiental que estaba ausente por efecto y gracia de los mismos medios colonizadores utilizados. — Esto es, únicamente por la fuerza podían los españoles conseguir de los charrúas el abastecimiento en alimentos y otras vituallas.

Con ese procedimiento, se promovía la iniciación de las hostilidades, lo que tarde o temprano sucedía, debiendo los conquistadores — para su defensa — refugiarse en el estrecho recinto del fortín. — Llegado ese momento sólo cabía la evacuación, antes de que fueran arrasadas las construcciones debido a la superioridad numérica de los indígenas, y con ello, corrieran peligro sus vidas.

Quiere decir que estos primeros ensayos permitieron observar lo inadecuado del sistema colonizador empleado, que desembocaba en dos únicas soluciones: o se conseguía la amistad de los indios para que proveyeran la alimentación requerida por los españoles, o la colonia debía abastecerse del exterior, hasta tanto las armas, defendiendo la producción propia — hacia la que, por otra parte, existía muy poca predisposición, — permitiera la estabilidad de la misma.

Fracasado aquel intento, debido a la utilización de fórmulas inapropiadas, correspondía emplear la última solución citada; pero el esfuerzo que exigiría una colonización de esa naturaleza estaba por encima de los medios que, por ese entonces, podían disponer los conquistadores; — por lo demás — sobrepasaban las ventajas que de ella se deseaba obtener.

B. — *Penetración Pacífica.*

Recién a principios del siglo XVII se ensayaron otros procedimientos, recurriendo al empleo de religiosos, que con su política pacifista, de penetración espiritual, obtuvieron marcado éxito que se señala en la historia con dos acontecimientos importantes.

El primero de ellos, la fundación del pueblo de Santo Domingo de Soriano, en 1624, con indios chanaes, primera población estable en nuestro territorio.

El segundo consiste en la fundación de las Misiones, al Norte del Río Cuareim, constituyendo un interesante ensayo de colonización agrícola, en base a elementos indígenas, y con una especie de fuerte administración teocrática, que obtuvo positivo resultado, fundándose siete pueblos con cerca de 50.000 habitantes y explotándose en gran escala los yerbatales y arrozales.

Conviene advertir que no se trata de un éxito debido solamente al procedimiento conquistador utilizado, sino que tiene mucho que ver con el factor sustento — cuya importancia hemos destacado — ya que entonces el ganado se había reproducido y propagado por todo nuestro territorio. — Tan determinante fué la presencia de vacunos y yeguarizos, que ciertos historiadores, como ZUM FELDE (6), destacan expresamente que las reducciones sorianas eran colonias ganaderas y no agrícolas, asignándoles a ellas el carácter de precursoras de nuestra modalidad productiva. — El citado autor dice, refiriéndose a la fundación de Santo Domingo de Soriano, que

> *"Es en fin, en estas reducciones que aparece la estancia como fenó-*
> *"meno industrial propio del suelo".* — (6).

Debemos detenernos un instante para analizar esta colonización, que por sus características especiales nos depara múltiples enseñanzas, aún hoy en que se estudian formas más adecuadas.

Obsérvese, en primer término, que el elemento "colono" no estaba formado por conquistadores sino por los propios indígenas.

No se extermina al indio; se le educa y readapta a otros medios de vida y de trabajos distintos a los que acostumbraba: se les amolda a una determinada convivencia social, forman grandes núcleos poblados, aprenden ciertas normas y principios de organización de los grandes cultivos comunales, y se desenvuelven en los oficios artesanos.

De esta experiencia histórica se pueden extraer algunas conclusiones, que hemos tratado de resumir en la siguiente forma:

1) Al no haber usurpación violenta de tierras, desaparecen

dos problemas serios y complejos que se han presentado a posteriori, en casi todos los países americanos. — El problema del indio sin tierra con condiciones precarias de vida, y — consiguientemente — el problema de dotación y reparto de tierras entre ellos.

2) Se comprueba que desaparecido el temor de que fueran despojados del uso y disfrute de la tierra — y sus bienes — que los albergaba en el goce de su libertad, los indígenas pueden ser pacíficos, laboriosos, sociables.

3) Se manifiesta a través de una experiencia provechosa que la raza autóctona si se le educa y capacita, posee una potencialidad productora digna de ser fomentada, para aprovechar en mejor forma las riquezas de estas tierras nuevas. — Es decir, no se elimina a estos posibles malos colonos, sino que se les educa y prepara, si bien bajo rígida dirección.

4) Se sabe que los misioneros, antes de iniciar la colonización de las Misiones, eligieron la zona más adecuada por la bondad del clima, calidad de la tierra y sistema irrigatorio natural. — Hubo pues, dentro de los medios rudimentarios de aquella época una elección previa adecuada, del medio agrológico en que se asentaría la colonización agrícola proyectada.

5) Se sabe también, que entre todas las tribus de indígenas que poblaban estos territorios, los jesuítas eligieron aquélla que por sus características — bondad y mansedumbre — mejores condiciones ofreciera para el éxito político de su misión, y que, coincidentemente, era la que ocupaba aquella zona privilegiada.

Esto es; hubo también selección del grupo que mejores condiciones de adaptación presentara para la labor colonizadora que se pensaba desarrollar.

Véase que no hay contradicción con lo señalado en el numeral 3) ; en efecto, entre el material colonizador existente se selecciona lo mejor y más adaptable a los fines propuestos, pero, a su vez, se educa y prepara, para esos mismos fines, a quienes poseen esas cualidades.

6) A pesar de que los jesuítas perseguían, por supuesto, fines de proselitismo religioso, y protegían los intereses de la corona española, tuvieron el suficiente tino como para establecer una administración que aparentaba ser (y que se ha admitido como cierta por quienes no han profundizado sobre el asunto),

> *"calcada sobre el sistema comunista de los incas del Perú"* (*BA-"CKHAUS,* pág. 56) (7).

Es decir, impusieron un mecanismo colonizador que en apariencia, para la mentalidad rudimentaria del indígena, se manifestaba como el más concordante al medio y a la propia idiosincracia de los colonos.

7) Los misioneros no pretendieron establecer cultivos exóticos al medio; los dominantes fueron el del arroz y el de la yerba mate, apropiados al clima y a las características regionales, en tal forma, que aún hoy se explotan con éxito, por esas latitudes, los mismos cultivos.

Esto es, en las misiones no se violentaron las condiciones naturales ni económicas del ambiente agrícola imponiéndose cultivos que no fueran de firme resultado en la región, sino que — por lo contrario — se fomentaron, en primer grado, los propios y característicos de la zona.

8) La colonización jesuítica adolecía de serios defectos en punto a cuestiones de orden político y social. — La dirección de las colonias era excesivamente autoritaria, realizándose la explotación en provecho de los dirigentes, en detrimento del beneficio de la comunidad. — Además, con el objeto de consolidar la dominación, se educaba a los indígenas únicamente hasta ciertos límites y teniéndolos siempre bajo tutela. — De esta manera la capacitación de los indios-colonos fué deliberadamente incompleta. — Dice a este respecto REINOLDI (2), que en las Misiones

> *"se organiza el trabajo en forma un tanto racional, se aplican ins- "trumentos de labranza apropiadas y se entra a realizar por los "indigenas labores agrícolas en común; pero, sin que ello signifi- "cara comunidad ni liberación alguna para los trabajadores, ni "los arraigara al suelo, que era cultivado en beneficio de terceros "que los sometían allí también, a la servidumbre más absoluta". "En consecuencia, este primer ensayo de colonización, si es que "así puede llamársele, no se tradujo en resultados futuros aprove- "chables, pues en la forma en que se había encaminado el esfuer- "zo colectivo, no dejó enseñanza alguna a los indígenas; y poste- "riormente, desaparecida la dirección a que estaban sometidos, vol- "vieron a su primitiva condición de vida".*

No obstante, el mismo autor coincide con nosotros al asignarle — con las correspondientes salvedades — importancia a este hecho, expresando en otra parte de su trabajo que la independencia que gozaban los jesuítas con relación a los dignatarios españoles,

> *"determinó que se impusiera una disciplina especial en sus reduc- "ciones, que, a pesar de resultar criticable, debido a la finalidad "excesivamente lucrativa en beneficio propio y perjuicio de los in- "dígenas, permitió establecer los lineamientos principales de la ex- "plotación de la tierra"* (2).

Fines políticos, razones religiosas, y — sobre todo — la aplicación cerrada de la teoría mercantilista en España, promovieron la conclusión de esta obra; en 1767, por orden de Carlos III, fueron expulsados los jesuítas de las Misiones.

Faltando el apoyo directriz, y no habiendo alcanzado la madurez de auto-gobierno necesaria (que, como hemos visto, no les fué facilitada por los jesuítas, quienes antes bien estaban interesados en que jamás la poseyeran) las colonias se desorganizaron, y se perdieron en el abandono después. — Gran parte de los indígenas — hallándose quizá desorientados — descendieron, posteriormente hasta Montevideo, para buscar "protección" de los blancos.

C. — Colonización con fines político estratégicos.

Lo que no pudo la sola fuerza militar de los primeros conquistadores españoles, lo que no obtuvo la penetración pacífica de los jesuítas, lo consiguieron los portugueses.

En efecto, recién cuando los portugueses se propusieron ocupar estos territorios, la corona española decidió prestarles mayor atención.

Naturalmente que cuando en 1680 fundaron los lusitanos la Colonia del Sacramento, España advirtió que, cuanto menos, estas costas poseían un extraordinario valor estratégico.

Así, pues, fué menester el interés de otro país en estas tierras para que se promoviera en mayor grado la población y defensa de ellas. De ahí que se entienda que la finalidad que provocó la colonización efectiva del Uruguay, estaba determinada por factores político-estratégicos. Compartiendo esta tesis dice PASTORE (8)

> "...*la colonización formal del Uruguay no comienza hasta* 1724, *y*
> "*la causa de su iniciación debe buscarse más bien en la expansión*
> "*portuguesa hacia el sur, que en las necesidades de carácter eco-*
> "*nómico de las poblaciones establecidas, el ímpetu colonizador de*
> "*los habitantes de Buenos Aires o en la aplicación de un plan colo-*
> "*nizador del imperio español*". ...

No obstante la importancia de esta causal, existía también un interés de orden económico, que trataremos de explicar.

El Gobierno español de Buenos Aires utilizaba — por ese entonces — por medio de expediciones autorizadas, el aprovechamiento del ganado que se desarrollaba libremente de este lado del Plata, beneficiándose con las entradas fiscales que de esa operación derivaban (un tercio del rendimiento); los intereses a que esos negocios dieron origen — particulares y fiscales — crearon un ambiente contrario a la colonización estable del Uruguay, y a la fundación de poblaciones.

Llegan entonces los portugueses, quienes más hábiles y ambiciosos inician de inmediato la industria del corambre en gran es

cala, comerciando libremente con ingleses y holandeses, atraídos por mercados que el monopolio español no hubiera permitido (6).

Ese hecho de orden comercial sumado a las necesidades de orden estratégico, dan lugar a las acciones que desarrollaremos más adelante, y permite decir a ZUM FELDE que

> *"a la imposición política de conservar la integridad del dominio "español, se une para los españoles de Buenos Aires, la necesidad "de conservar esa fuente de riqueza pecuaria, que es la comarca "cisplatina"* (6).

La ocupación portuguesa dió lugar a cruentas luchas militares y diplomáticas, durante un término cercano a un siglo, hasta que el Virrey Ceballos, en 1777 decide arrasar la colonia, para destruir lo que había sido dado en llamar la manzana de la discordia entre España y Portugal.

También los portugueses, en 1723, habían armado unas carpas en la ensenada de Montevideo, circunstancia que obligó a Bruno Mauricio de Zabala, en enero de 1724 a allegarse a estas playas, expulsar a los portugueses, y fundar lo que más tarde llegó a ser la capital de nuestra República.

Años despues, en 1726, Pedro Millán delineó el pueblo, demarcándose solares y chacras para ser repartidas entre los primeros pobladores, — según disponían las leyes de Indias — así como también se les facilitó carretas, bueyes, vacas, ovejas, semillas y se les ayudó

> *"durante el primer año, con carne, yerba, tabaco, sal, bizcochos, y "ají"* — (*ALVAREZ VIGNOLI, pág.* 31) (9).

Es interesante recalcar a esta altura, que Montevideo constituyó la primera colonia española estable, instalada con colonos españoles en la que se procedió al reparto de tierras, animales y útiles de labranza y semillas para la iniciación de las primeras siembras, a pesar de que, como hemos visto, la fundación de la plaza de Montevideo obedece a un propósito

> *"exclusivamente militar"* (6).

con el objeto de

> *"guardar la hacienda contra los avances de los portugueses"* (6).

Otro hecho interesante es que no se trata ya de instalar solamente fuertes militares accidentales, sino que se tiene el firme

propósito de establecer una plaza armada definitiva. — Prueba de ello lo constituye las familias de Buenos Aires y de las Islas Canarias que se trajeron especialmente para poblar Montevideo, así como mil indios tapes que trajo Zabala de Buenos Aires, — que formaron la servidumbre de la población —, como asimismo la guarnición española que vino con Zabala y la que posteriormente arribó con la expedición de Alzáibar (1726), que representaron la fuerza militar de la plaza.

El elemento étnico primario que dió origen a nuestra población estaba formado, pues, por españoles de las Islas Canarias, por españoles o hijos de españoles de estas comarcas, y por indios tapes. Más adelante, después de 1767, y de resultas de la expulsión de los jesuítas, una nueva corriente inmigratoria india mezcló su sangre con la existente.

Debe observarse que debido a la prohibición de comerciar que establece como primer medida el gobierno de Buenos Aires, se provoca el contrabando de productos ganaderos, especialmente por portugueses e indígenas, pero realizado también por españoles y criollos descendientes que

> *"se han aventurado en el interior implantando estancias, pero sin "alejarse mucho de Montevideo"* (6).

En esta forma, habiendo llegado a ser el contrabando la vida normal de la campaña, las autoridades de Montevideo realizan actos de policía militar, pero

> *"muchos milicianos españoles desertan para unirse a los partidos "contrabandistas. — Así se van mezclando españoles, portugue-"ses, indígenas. — En estas condiciones se empieza a formar la "población del Uruguay"* (6).

He aquí las derivaciones trascendentales que tuvo la primer colonia estable de españoles en territorio oriental, fundada originalmente con fines exclusivamente estratégico-militares.

De este modo, entonces, los españoles demoraron más de un siglo y medio para instalarse definitivamente en nuestro territorio, desde el primer intento realizado en 1550.

Afirmada la planta conquistadora en tierra uruguaya, correspondió a los españoles defender la conquista de las ambiciones de otros Imperios, adentrándose cada vez más hacia el interior.

Simultáneamente se luchaba contra los indígenas. — A este respecto cabe anotar que sea por el espíritu indómito de los primitivos habitantes del Uruguay, sea por la idiosincracia guerrera de los españoles, — trasmitida también a sus descendientes, — por errores de conceptos frente a los problemas que escondían las su-

blebaciones indias, o por algún otro motivo que escapa a nuestro conocimiento, esta lucha llegó hasta el exterminio total de los indígenas en el año 1831.

Así, pues, los indios del Uruguay desaparecieron: unos, por asimilación, otros, por exterminio.

Analizando con espíritu realista el hecho comentado — y dejando de lado, entonces, lo inhumano de aquella exterminación — se deduce por lógica simple, que en el Uruguay, no existe el problema del indio.

Ello significa que, en el panorama sud-americano, la colonización uruguaya — y todo su problema agrario — presenta fisonomía propia.

En punto a colonización, el fenómeno adquiere, de ahora en adelante, distintas características: se ha consumado la conquista.

Ahora viene la población del territorio ocupado.

Y entramos, entonces, a otra nueva forma operada en nuestro proceso colonizador.

CAPITULO III

COLONIZACION POBLACIONISTA

Hemos calificado en esta forma a la nueva fase de la colonización del Uruguay, en virtud de que, — de acuerdo con las razones enunciadas anteriormente, y habiéndose consilidado la plaza fuerte de Montevideo, — era interés de los españoles establecer poblaciones estables en todo nuestro territorio, a objeto de afirmar cada vez más la conquista iniciada.

Podemos decir que no obstante continuar persiguiéndose finalidades de orden estratégico-militar, la acción colonizadora adquirió entonces una tendencia marcadamente demográfica.

REINOLDI (2) asigna a este período la misma importancia y el mismo papel que nosotros; refiriéndose a este punto se expresa de la siguiente manera:

"En lo que se refiere al poblamiento de nuestro territorio, es de "hacer notar que el sistema de restricciones impuesto por España, "para impedir la venida de súbditos españoles a las regiones ame- "ricanas, se agravó aún más en las tierras de esta margen del "Plata, pues se demostró por parte de los españoles, absoluta des- "preocupación por poblarlas, política que siguieron por largos años "los gobernadores radicados en Buenos Aires. — De ahí que se "formaron núcleos de habitantes en tierra oriental, hasta que los "portugueses fundaron la Colonia, hecho que trajo como consecuen- "cia que los españoles abandonaran su desinterés por la suerte "de este territorio y adoptaran medidas tendientes a evitar el avan- "ce de los lusitanos en esta parte de América.

"Fué recién entonces, que los gobernadores españoles se ocuparon "especialmente de asentar fuerzas y pobladores en territorio orien- "tal fundando y fortificando la ciudad de Montevideo.

"Los repartos de tierra realizados con dicho objeto, fueron hechos "de acuerdo a lo dispuesto por las leyes de Indias que correspon- "día aplicar, por las que se concedían las tierras, teniéndose en "cuenta dos propósitos fundamentales: poblar el territorio y recom- "pensar servicios prestados" (2).

Obtenida la independencia del país, fué también preocupación primordial de las autoridades nacionales, promover el aumento de población.

Comprende, pues, esta época la verdadera población del país con masas inmigrantes — sea en forma de corrientes dirigidas o atraídas, sea en forma de inmigraciones espontáneas y su distribución en todo el territorio nacional.

A — *Primeras masas inmigratorias y su distribución geográfica.*

Hemos dicho ya que los primeros colonos estaban representados por familias españolas (de Islas Canarias, de Galicia, (*), de Buenos Aires y otras zonas sudamericanas), por soldados y funcionarios españoles, por los indios tapes traídos de Buenos Aires por Zabala, y por los indios pacificados que bajaron de las Misiones luego de la expulsión de los jesuítas.

Debemos agregar a esta lista la inmigración de negros esclavos realizada bajo el amparo de la Real Cédula de 24 de noviembre de 1791, expedida por el Rey Carlos III, que permitió a los colonos del Río de la Plata "el comercio de esclavos negros".

El poblamiento interior del país siguió la trayectoria de la expansión de los habitantes de Montevideo hacia el Norte. — También en cierto grado — pero con menor intensidad — existía una corriente demográfica contraria originada por la penetración portuguesa.

La distribución de la población en el interior del Uruguay estuvo correlacionada con el avance de la explotación ganadera en suertes de estancias, ya con una organización productiva más estable que las anteriores formas. — Y esto último fué propulsado por los repartimientos de tierras de pastoreo efectuadas por las autoridades españolas a las cuales ya hemos hecho referencia.

El desarrollo comercial de estas comarcas, además, atrajo gran cantidad de mercaderes, en su mayoría españoles (canarios y gallegos). Por otro lado, el falso descubrimiento de metales preciosos en Minas originó la introducción de muchos aventureros y ambiciosos.

En esta forma fué creciendo la población en la Banda Oriental.

(*) Según PASTORE (8) los documentos del Archivo General Administrativo registran solamente desembarcos de familias provenientes de las islas Canarias, aunque se dispuso por orden Real que se embarcaran cincuenta familias, veinticinco de Galicia y veinticinco de las Islas Canarias. — La disposición Real no se habría cumplido, según parece, debido a las luchas internacionales que distraían la población peninsular de la metrópoli en esos momentos.

El crecimiento demográfico nuestro hasta comienzos de este siglo, puede esquematizarse así: a fines del siglo XVIII el Uruguay tenía unos 30.000 habitantes, pudiendo confeccionarse el siguiente cuadro con el número de habitantes existentes en distintas fechas.

Crecimiento demográfico

año	Número de habitantes
1811	40.000
1830	74.000
1835	128.371
1852	131.969
1860	223.238
1879	438.245
1882	505.207
1892	728.447
1900	915.647
1902	990.150

Indudablemente que las luchas por el dominio de estas tierras, —primero, las que respondían a los movimientos de liberación de estos países, después, y, por último, las fratricidas de orden político — no crearon el ambiente propicio como para atraer inmigrantes laboriosos en número considerable, máxime cuando la campaña era precisamente el campo de batalla de esas operaciones militares.

B. — *Fundación de villas y pueblos en el interior.*

Sin embargo, se fueron estableciendo en el interior del país conglomerados de habitantes, formándose así villas y pueblos.

En 1763 se fundó el pueblo de San Carlos; en 1772 funda el Padre Sandú a orillas del Río Uruguay el pueblo que después habría de llamarse Paysandú. — En 1781 se funda San José; y Melo en 1796, por el Virrey Pedro de Melo. — En 1800 se fundó el pueblo de Florida.

Después de la Independencia se intensifica la formación de pueblos y colonias, naciendo entonces la Villa del Cerro, de la Unión, Cuareim, Treinta y Tres, Artigas, Lavalleja, Sarandí del Yí, Tala, Migues, Lascano, etc., etc.

C. — *Fomento de la inmigración.*

El primer acto que conocemos del Gobierno nacional promoviendo corrientes inmigratorias data del año 1834, cuando el Poder Ejecutivo prescindiendo de la legislatura, realiza un contrato con los señores Samuel Lafone y Jorge Tornsquist con el objeto de traer mil inmigrantes, la mayoría de las Islas Canarias, Cabo Verde y Provincias Vascongadas, de los cuales 400 deberían ser artesanos, y la mitad de ellos, ingleses. — Los términos del convenio eran, en lo substancial, los siguientes:

> *"El gobierno daría tierras en enfiteusis, víveres durante los pri-*
> *"meros meses, útiles de labranza, materiales de construcción y*
> *"alojamiento gratuito durante los primeros quince días de arri-*
> *"bo al país, todo ello con cargo a reintegrarse en cuotas anuales.*
> *"— Los colonos serían eximidos del pago de impuestos durante*
> *"diez años, y beneficiándose los contratistas con ochenta pataco-*
> *"nes por cada inmigrante inglés y setenta por cada uno de los*
> *"de otra procedencia"* (2).

En 1836 y 37 estos señores trajeron gran cantidad de inmigrantes, hasta que la Cámara de Diputados da por terminado este contrato

> *"violatorio de las atribuciones constitucionales de la Asamblea,*
> *"violatorio del régimen legal de las tierras de pastoreo y ruinoso*
> *"para el Estado que entregaba dinero al empresario a cambio de*
> *"vales de insolventes que luego desaparecían del país" (EDUAR-*
> *"DO ACEVEDO, cita de REINOLDI)*

Intento de mayor seriedad, con el propósito de poblar el país, se manifiesta en el año 1865, cuando Venancio Flores, por decreto de 2 de diciembre de ese año, nombra una Comisión de Inmigración, la que posteriormente redactó un reglamento sobre el particular.

Interesa trascribir una de las consideraciones del citado decreto, pues revela los propósitos de orden demográfico de la disposición gubernamental:

> *"Que la repoblación de nuestro fértil y extenso territorio era el*
> *"medio más eficaz de propender al engrandecimiento del país, ha-*
> *"cia el cual el gobierno está en el deber de empeñar todos los es-*
> *"fuerzos que le sean dados para alcanzar este resultado".*

El 18 de junio de 1890 se lanza la primer ley de fomento a la inmigración que conocemos; por ella se considera inmigrante a

> *"todo extranjero honesto y apto para el trabajo",*

que se traslade al Uruguay, con pasaje de segunda o de tercera, y con ánimo de fijar residencia. — Es decir, se trata de poblar al país, y no de introducir colonos agrícolas, propiamente dicho.

Las ventajas que se otorgan al inmigrante, de acuerdo con el artículo 7º, son:

1º Introducción, libre de todo impuesto, de sus prendas de uso, vestidos, muebles de servicio doméstico, instrumentos de labranza y herramientas o útiles de su oficio.

2º Desembarco gratuito con todo su equipaje.

3º Diligencias gratuitas para su conveniente colocación en el trabajo de su preferencia (a cargo de la Dirección de Inmigración y Agricultura, oficina que en esta forma, se convertía en una agencia oficial de colocaciones).

Los inmigrantes con pasaje anticipado — solicitado por una persona o empresa de colonización — gozarían además de alojamiento y sustento gratuito hasta ocho días después de su llegada, y de la traslación gratuita, con equipaje, al punto de la República donde fijaran domicilio.

Los buques conductores de inmigrantes — se dice por su art. 23 — gozarán de las mayores franquicias y liberalidades creadas o por crearse.

Por esta ley de inmigración se impedía la entrada a enfermos de males contagiosos, a mendigos, a aquéllos que tuvieran defectos o vicios que los inhabiliten para el trabajo, y a los mayores de 60 años; tampoco podían entrar (art. 27), los asiáticos, los africanos y

"los conocidos con el nombre de húngaros y bohemios".

En definitiva, una ley para elevar el índice de crecimiento demográfico del país. (*)

En punto a colonización, esta época o fase interpreta esa palabra en el sentido simplista de "aumento de población".

(*) Todavía por ley de julio 12 de 1911 se sigue con esa preocupación, destinándose $ 100.000,00 para anticipos de pasajes, autorizándose la construcción del Hotel para Inmigrantes y el traslado de éstos al punto de destino en el interior del país.

CAPITULO IV

COLONIZACION AGRICOLA

En los años anteriores a nuestra independencia, nuestro desarrollo económico fué bastante reducido, debido principalmente al régimen monopolista impuesto por la metrópoli en los aspectos productivos y comerciales. — En esta forma, la actividad agrícola era muy pobre, puesto que por un lado se limitaba la producción a determinados renglones y por otro, se establecían rígidas trabas al comercio. — El agricultor no tenía estímulo de ninguna especie, y realizaba trabajo con exclusivas miras de auto-abastecimiento.

Las actividades agrarias se tonificaron en parte, recién cuando se establece la libertad de comercio en estas regiones. — Pero la misma no fué otorgada con el propósito de realizar fomento agrícola y atraer colonos hacia la explotación rural, sino que España implanta el libre comercio cuando ya estaba en lucha con motivo de la invasión napoleónica, y cuando fué menester financiar los gastos de la administración pública de esta zona, — agotados los fondos por causa de las invasiones inglesas, — ya que los recursos fiscales provenían de los derechos aduaneros, que aumentaban a medida que se acrecentaba el comercio.

No hubo, como veremos seguidamente — salvo excepciones que se destacan — una colonización agrícola propiamente dicha, antes de la independencia. — Recién a mediados del siglo XIX se inicia la colonización que adquiere mayor afinidad con el concepto etimológico de la palabra, pues se refiere a traslación de masas humanas al campo con objeto de que se dediquen al cultivo agrícola.

Entramos, pues, en este compendio histórico de nuestra colonización, a la fase de la colonización agrícola

A. — *Antecedentes.*

Hemos considerado en capítulo anterior como primer antecedente de esta forma de colonización, la llevada a cabo en las Misiones Jesuíticas.

Posteriomente, tenemos el año 1815, pletórico en nobles propósitos en lo referente a colonización y política agraria.

En ese sentido, cabe observar, ante todo, el pedido de Artigas al Cabildo de Montevideo, solicitándole exhorte a los hacendados a poblar y ordenar sus estancias, a sujetar a rodeo y marcar las haciendas, entre otras disposiciones "para el arreglo de la campaña". Con tal objeto el Cabildo nombra una Junta especial, la que redacta el "Reglamento provisorio de la Provincia Oriental para fomento de su campaña y seguridad de sus hacendados". — Por el citado reglamento que es aprobado se encomienda al Alcalde Provisional:

Vigilancia y policía;
Administración de la justicia menor en la campaña;
Secuestrar tierras al enemigo;
Distribuir éstas y las tierras públicas.

Señala ese documento que se tomaría nota de las tierras vacuas y de los sujetos dignos de donación, "siendo los infelices los más privilegiados". — Los negros libres, los indios, los zambos y los criollos pobres serían agraciados con suertes de estancia, siempre que cumplieran con los trabajos correspondientes y fueran hombres de bien. — Los agraciados debían construir ciertas mejoras en determinados plazos. — Se decía que se darían marcas para hacienda y se prohibía la exportación al Brasil.

Véase el sentido de justicia social que comprendía este reglamento, al pretender amparar a los más desposeídos; pero obsérvese también que se requerían ciertas condiciones morales para ser de los favorecidos, así como se les exigía — para gozar de esos beneficios — que cumplieran con determinadas obligaciones inherentes a sus condiciones de colonos.

A fines del mismo año, el Cabildo de Canelones, daba a luz un proyecto que sobrepasa en importancia al anteriormente comentado; en efecto, se creaba por él el "homestead" o bien de familia y se disponían normas científicas para la subdivisión de ejidos, se dictaban reglas agronómicas de cultivo, se ordenaba la corta y reposición de bosques, se instituía la plantación obligatoria de árboles etc. etc..

Ambos documentos constituyen toda una magnífica fuente de

consulta que debería ser revisada constantemente por nuestros gobernantes pues hoy día, pese a todos los adelantos, se incurre en errores y olvidos que aquellos pro-hombres, con clara conciencia de sus responsabilidades y con definidos conocimientos sobre la materia, fueron capaces de eludir.

En el mismo año de 1815, aparece la primer colonia agrícola en tierras ubicadas al sur del rio Cuareim, al fundar Artigas la Colonia de Purificación (con indios guaycurúes y abipones, estos últimos incorporados al año siguiente. — Obras Históricas, de EDUARDO ACEVEDO; anales históricos del Uruguay, Tomo I, 1933).

B. — *Colonización nuclearia particular*

La colonización nuclearia, realizada con masas de inmigrantes o por traslados en conjunto de núcleos que ya habitaban en el país, tuvo su manifestación en la fundación de villas y pueblos.

La acción nuclearia agrícola específica, se pone de relieve iniciada la segunda mitad del siglo XIX, allá por el año 1853, cuando se funda la "Sociedad de Población y Fomento", con la finalidad de fundar colonias agrícolas dentro de los ejidos de todos los pueblos de la República. Esta sociedad fundó varias de esas colonias, introdujo muchos inmigrantes y fundó en Canelones un establecimiento agronómico de enseñanza práctica (ACEVEDO, citado por (2).

Siguió luego el surgimiento de varias empresas más, vinculadas a los nombres de José de Buschental, Domingo Gounouilhou, Lucas Moreno, Luis Gil y otros; unas fueron simples iniciativas, otras cumplieron parte de sus propósitos y las más lucraron con estas operaciones, obteniéndose al final, resultados no del todo conocidos en cuanto a su acción directa (colonización agrícola) pero sí en cuanto a su consecuencia (poblamiento). — De todas maneras, dice REINOLDI:

> *"se evidenciaba tambien la tendencia imperante de impulsar y "mejorar la producción agraria, en base a la cooperación presta- "da por elementos capaces de hacerlo, traídos de donde fuera me- "nester".*

La labor particular ejemplarizante se manifiesta al finalizar la primer década de la segunda mitad del siglo pasado, en una colonización de definidas características agrícolas, y que debido a ciertos factores favorables, obtuvo éxito y mantuvo prosperidad. — Ella estuvo constituida por la fundación de las Colonias Valdense y Suiza.

La Colonia Valdense formada por agricultores laboriosos de la

alta Italia, que resolvieron emigrar debido a los conflictos religiosos — eran evangelistas — y a la crisis de las últimas cosechas, se instaló a principios de 1807 en el departamento de Florida.

Los valdenses que habían decidido emigrar voluntariamente sabían de la calidad y de las conveniencias económicas de esas tierras, por dos compatriotas que se habían establecido en Montevideo. — No obstante poseer informaciones favorables, iniciaron la inmigración con mucha cautela, trasladándose en pequeños grupos y con cierto intervalo de tiempo entre uno y otro desplazamiento, en tal forma que los segundos siempre contaban con el apoyo, ayuda y asesoramiento de los primeros que ya estaban instalados con las comodidades debidas. — En 1858 los colonos se trasladaron a Rosario, departamento de Colonia, donde cierta sociedad por acciones ofrecía tierras en condiciones ventajosas. Veinte años después de su nueva instalación la colonia abarcaba 15.000 hectáreas de tierra.

También en 1858 (*), en las cercanías de la colonia anterior se funda la de "Nueva Helvecia"; ésta difiere de la anterior en ciertos detalles. — En efecto, no fué fruto de una inmigración espontánea, sino que fué provocada por la propaganda realizada por dos banqueros suizos que formaron una empresa colonizadora; cuya empresa facilitaba desde el dinero necesario para los gastos de viaje, la tierra, útiles, herramientas, semillas y animales, hasta la alimentación necesaria mientras se obtuvieran los frutos de la explotación. — Los banqueros, contra esos beneficios se conformaban con vender la tierra a un precio más elevado del normal y en cobrar un 15 % de interés sobre los capitales adelantados; de cualquier manera las condiciones eran ventajosas, máxime cuando la única garantía exigida consistía en la prenda de las futuras y un tanto problemáticas cosechas.

Pero la diferencia fundamental con la colonización anterior estriba en que para este caso no hubo selección de colonos; en tal forma junto con los labradores, que eran los menos, se introdujeron soldados, obreros, mozos de café, etc.. — De ahí que para eludir los compromisos con la empresa colonizadora, se dispersaran la mayoría de ellos por nuestra campaña. — La empresa quebró, y otras dos que le siguieron en el empeño, tuvieron que disolverse. — Sin embargo la colonia poco a poco prosperó; aquéllos que huyeron de los compromisos, una vez reunido cierto capital, volvían a comprar tierras, ya con más predisposición para el trabajo; los mismos labradores que habían quedado, fueron adquiriendo los conocimientos necesarios y se adaptaron a nuestras mo-

(*) WERNER BERGER, Juan. "Colonia Suiza a través de setenta años", 1930, expresa que fué en 1862.

dalidades de explotación. — En 1875, la prosperidad era notoria y el renombre de la colonia se había difundido, especialmente por la bondad de sus productos lecheros.

Corresponde hacer una observación que deriva del conocimiento de estas dos experiencias: es importantísimo otorgar al colono inmigrante asistencia total, desde facilidades de viaje y alojamiento hasta créditos para su sostenimiento durante los primeros tiempos, amén de las tierras, herramientas, mejoras y otros útiles, así como el asesoramiento sobre las mejores prácticas agrícolas, a efectuar con éxito económico; pero es fundamental, también, seleccionar el colono, en tal forma que aún cuando no sea un idóneo agrícola, posea la honestidad, la predisposición y la contracción al trabajo, necesarios para que pueda asimilar las enseñanzas que se le otorguen.

C. — *Colonización estimulada o mixta.*

Otras nuevas formas de colonización — que trataremos seguidamente — las hemos titulado así, porque involucramos bajo esta denominación a aquellas tentativas realizadas por medio de Compañías o empresas particulares que eran subvencionadas por el Estado, quien, en algunas oportunidades, tomaba a su cargo ciertas fases de su realización o parte de su financiación; en esos casos el Estado o las empresas estimulaban a toda costa la colonización con inmigrantes. — Trataremos de ofrecer una breve reseña de los casos más conocidos.

En 1883, Eduardo Grawert consiguió que el gobierno le escriturara más de trece leguas de tierras fiscales, con el compromiso de colonizarlas trayendo colonos de Europa, en un plazo de tres años. — El compromiso se realizó pese a las impugnaciones reiteradamente presentadas por el Fiscal de Hacienda, con los siguientes resultados, consignados por REINOLDI (2).

> *"El concesionario se concretó a solicitar y el gobierno con sin igual "complacencia, a conceder sucesivas adjudicaciones de tierras las que "aquél fué enajenando por su cuenta, percibiendo por tal concepto "muchos millares de pesos".*

No trajo un solo inmigrante:

> *"Sólo se concretó a iniciar gestiones para traerlos. — Pero, en vez "se comprueba que entre las tierras que se le adjudicaron figu-"raban gran cantidad de pequeñas fracciones poseídas por agri-"cultores, los que fueron desalojados u obligados a comprarle al "concesionario, por el precio que éste exigió. — Vale decir, que "la función tutelar del Estado en lo que a colonización se refería, "fué ejercida en sentido inverso o sea protegiendo al negociante "en perjuicio del productor"* (2).

Otro intento fué realizado por Lorenzo Cabello — de triste recuerdo en la historia de nuestra colonización — en 1884 en San Eugenio, departamento de Artigas; posteriormente el Estado tuvo que hacerse cargo de esta Colonia.

En 1888 se autoriza a Benjamín Victorica y Urquiza para construir un ferrocarril de San Eugenio a Rivera y Melo, quedando obligado a fundar veinte colonias al margen de la línea con cien familias europeas en cada una y las nacionales que lo solicitaren.

En 1889 se practica una forma especial de colonización: el Estado toma a su cargo los riesgos de la colonización, contratando con un señor Taddey todo lo relacionado a selección de colonos en el país de origen (se había elegido las Provincias norteñas de Italia), y su transporte al Urugay. — El Estado pagaba el viaje y además una prima de cinco pesos por "colono importado", pretendiendo así poblar rápidamente nuestro territorio, trayendo en esa forma a diez mil individuos. — Hubo tal falta de previsión en este asunto, que cuando Taddey llegó con el primer contingente de 1.500 inmigrantes — los beneficios del contrato habían despertado su celo — no se disponía de las tierras necesarias, ni se había dispuesto la organización correspondiente a alojamiento, transporte, provisión de útiles, herramientas y simientes, etc., etc. Y por encima de todo ese caos surgió la evidencia de que el señor Taddey había engañado al gobierno en cuanto a la selección de los colonos (casi ninguno era agricultor), y a los mismos inmigrantes en cuanto a las condiciones con que se toparían en estas prometedoras tierras de América

Aprovechando el apremio del Estado para dar ubicación a tanto inmigrante, el citado Lorenzo Cabello obtuvo, en el mismo año 1889, la concertación de un negocio que consistía en transportar, dar tierras y otras facilidades a mil de esos colonos italianos en las cercanías de San Eugenio, así como se comprometió a traer nuevos núcleos de inmigrantes a otras zonas colonizables del país; para esto el Estado debía de escriturarle miles de cuadras, garantizando Cabello el cumplimiento de los compromisos contraídos en el contrato con una hipoteca sobre los campos que le regaló el Estado! — Cabello "fundó" colonias en Rivera, Elisa y Pintado, pero no dividió ni formó chacras ni hizo caminos; resultado, que esta colonización costó al Gobierno directamente más de medio millón de pesos.

También en 1889, una Compañia Nacional de Colonización y Obras Públicas promueve la colonización en el departamento de Paysandú y el año siguiente un señor Netto en el departamento de Tacuarembó; ambas sin ningún resultado positivo.

En 1890, aprovechando el exceso de alojados en el Hotel de

Inmigrantes, y el problema político que significaba el no poder contener por falta de delimitación precisa, la invasión pacífica brasilera a nuestro territorio, el señor Ginés Montaner se compromete a llevar mil inmigrantes y colonizar en la frontera con el Brasil en el departamento de Artigas. — Montaner cede sus derechos, a los cuatro meses, al mentado Cabello. — Por supuesto, todo ello no arrojó ningún resultado favorable.

Todos estos fracasos y pérdidas, fueron obstáculos poderosos para el desarrollo posterior de generosos planes colonizadores. — Y hasta llegaron muchos a creer que la inmigración agrícola no merecía orientación y fomento, pues sólo aportaba pérdidas al patrimonio nacional.

En tal grado influyeron esas lamentables experiencias. — Es que, como dice GOMEZ HAEDO (10),

> *"nada hay más fácil de recoger, mantener y perdurar, que los malos "recuerdos colonizadores"*.

D. — *Primeras acciones colonizadoras del Estado*

La primer ley de colonización que conocemos — por la que el Estado se relaciona más estrechamente con el éxito de la colonización agrícola en el país — es la de 23 de noviembre de 1880 (*); contiene interesantísimas disposiciones que creemos conveniente destacar.

Por ella se autoriza al P. E. para fomentar la agricultura, "formando, promoviendo o ayudando empresas de colonización", o favoreciendo iniciativas particulares. — Se exigen ciertas condiciones que aseguren el éxito de la colonia, estableciéndose que deben ser fundadas — tanto las formadas como las auxiliadas por el Estado — en la proximidad de vías de comunicación o pueblos, y en buenas tierras de labor previamente reconocidas por agrónomos (Art. 21), debiendo efectuarse la parcelación en base a las aguadas existentes (art. 4).

Se vislumbra el retorno de la preocupación por mejorar en primer término, a los habitantes que residen entre nosotros, al decir, por su artículo quinto, que la dirección de las colonias favorecidas por la ley deben acoger como colonos preferentemente,

(*) Ya anteriormente se había realizado un acto colonizador, al autorizarse al Gobierno, por ley de marzo de 1831, a vender las tierras de propios a sus poseedores, pero tal hecho, como señala PASTORE (8), obedeció a dificultades de orden administrativo relativas a las mismas, tanto en lo que respecta a percepción del canon, como en lo atinente a las usurpaciones por particulares. — Esas tierras de propios eran de propiedad del Cabildo y se arrendaban en parcelas a los vecinos de la población, contra pago de un canon fijo.

"a las familias existentes en la República que por falta de recursos o con motivo de la ocupación y cercamiento de los campos, se encuentren desamparadas y sin trabajo".

Cuando veinte familias solicitaran tierras para su cultivo, el Poder Ejecutivo podría proceder "a la expropiación de las necesarias para el establecimiento de la Colonia". (Art. 9).

El reglamento de esta ley ordena los requisitos a que deben ajustarse los que forman colonias; así se dice que las tierras destinadas a la formación de colonias, se dividirán "en tantas áreas de chacras como familias se quiera colocar", pero dejando espacio suficiente para formar un pueblo en cada colonia, y "el área necesaria para monte abrevadero y pastoreo comunal" (art. 3) . — Además los que quieran fundar colonias en tierras fiscales, deberán presentar los planos correspondientes, los contratos a realizar con los colonos y también el reglamento interno de la colonia (art. 9); obtenida la aprobación correspondiente, los concesionarios de la colonia deberán presentar un informe anual, o cada vez que se le requiera, detallando sus operaciones "con sujeción a las instrucciones que se les dé" (Art. 20).

Se legisla en cuanto a las tierras fiscales que hubieren en los ejidos de las ciudades, de las que se darán chacras para uso gratuito durante el término de cuatro años; si durante ese tiempo se le cultiva correctamente y se habita en ella, si se construyen habitaciones y se realizan ciertas mejoras, se escriturará en propiedad la tierra a favor del colono (art. 14 y 15).

Creemos conveniente efectuar, sintéticamente, las siguientes observaciones a esta ley:

1) Se pone en acción un principio básico de toda colonización racional: ubicación adecuada y calidad conveniente de las tierras;

2) Se dispone la colonización con elementos ya "asimilados", y que, por lo mismo, no tendrán que sufrir la prueba de adaptación;

3) Se establece el derecho de pedir tierras para trabajarlas y la obligación del Estado de proporcionarlas;

4) Se acepta como conveniente el que el Estado vigile e intervenga en ciertos tipos de colonización particular para garantizar el éxito de la misma y para proteger a los colonos de posibles maniobras dolosas por parte de los colonizadores.

5) Se obliga a dejar áreas libres dentro de las colonias para servicios públicos y comunales.

Más adelante en 1882, el Gobierno lanza un decreto por el cual "todas las tierras fiscales actualmente ocupadas por arrendatarios quedan destinadas exclusivamente a la formación de colo-

nias agrícolas" (art. 1), de acuerdo con la ley y decreto anteriores.

En enero de 1884 se dicta un decreto para colonizar la campaña pastoril con elementos nativos, a cuyo fin se debía formar una colonia agrícola en cada departamento, menos en Montevideo. — No nos resistimos a transcribir uno de sus considerandos que decía: "Es altamente económico, político y hasta humanitario atender ese elemento nacional proporcionándole los medios de proveer a su propio bienestar y contribuir al aumento de la riqueza pública, colocándolo a la vez en condiciones de adquirir con el sentimiento de la moralidad, el amor al trabajo permanente, en la perspectiva de conseguir la propia tierra fecundada con su labor".

También para fomentar la colonización se dicta en octubre 4 de 1889 una ley concediendo exención de impuestos (patente de rodados y de giros para industrias internas de la colonia y contribución inmobiliaria durante ocho años), a propietarios y empresas colonizadoras que "destinen a la colonización tierras de pastoreo situadas fuera de los departamentos de Montevideo y Canelones".

En diciembre 16 de 1905 se crea la Comisión Honoraria de Colonización, facultándose al Poder Ejecutivo a disponer de un millón de pesos que le acuerda la Ley Orgánica del Banco República, o en su defecto tomar en préstamo hasta medio millón de pesos para la expropiación de tierras destinadas al ensanche del ejido de Paysandú y la formación de colonias agropecuarias en el mismo departamento.

Podríamos decir, con carácter general, para todas estas iniciativas oficiales comentadas, que todas ellas fracasaron en la práctica.

En realidad, no siempre se ajustaron a la ley y disposiciones reglamentarias; por otro lado, la intervención del Estado era muy relativa, primando, sobre todo, los intereses particulares que especulaban con la colonización.

Y conjuntamente, se careció de preparación y de dirección técnica adecuada para esos problemas, y se persistió en el error de no conceder toda la importancia necesaria al factor hombre, al elemento "colono".

E — *Colonización directa del Estado.*

Con la promulgación de la ley de 22 de enero de 1913, inicia su actuación directa el Estado (*), el cual adquiere o expro-

(*) Por esta época, además comienzan a ejercer su influencia dos leyes dictadas el 19 de enero de 1912; una, creando la Sección Crédito Rural en el Banco de la República, y la otra promoviendo y dando franquicias a la creación de Cajas Rurales.

pia tierras para venderlas con base al crédito hipotecario a los colonos. — Busca con ello, indudablemente, eliminar por competencia a las empresas colonizadoras que en poco o nada contemplaban los intereses de los colonos, y que por lo mismo — y debido especialmente a los plazos perentorios para la devolución del préstamo — llevaban al fracaso a la mayoría de los intentos colonizadores.

La citada ley autoriza al P. E. para emitir un empréstito de colonización por valor de quinientos mil pesos, para "compra y fraccionamiento de tierras con destino a colonización agropecuaria" (art.2). — Los lotes serán vendidos al contado o a plazo de hasta treinta años con garantía hipotecaria, que el P. E. puede trasladar al Banco Hipotecario mediante emisiones de cédulas (art.3). — Se autoriza al mismo Poder, también, a expropiar las tierras necesarias "a cuyo efecto se declara desde ya de utilidad pública" (art. 4). — Dichas tierras quedarán libres del pago de Contribución Inmobiliaria por el término de diez años y de ejecuciones y embargos provenientes de deudas contraídas por los colonos antes y durante los cinco primeros años, salvo las de hipoteca. — Para evitar la concentración de tierras, se indica que "ningún colono podrá comprar más de una chacra". — El decreto reglamentario se refiere a las condiciones indispensables de las tierras a colonizar en cuanto a calidad, ubicación y aguadas; además se ocupa de las condiciones que debe reunir el solicitante de las tierras.

El 6 de febrero de 1915, por decreto del P. E. se trata de fomentar la colonización en cierto sentido especializado; en efecto, se autoriza a la Comisión Asesora de Colonización a comprar tierras para forestar, otorgando predios con facilidades de pago a quien se comprometa a realizar plantaciones forestales en un tercio de su superficie. — Obsérvese cómo el Estado procura por este medio, estimular determinada producción, obligando al colono a destinar parte de sus tierras a los fines que ha entendido más convenientes para el país.

El 20 de junio de 1921 se pone el cúmplase a otra ley de colonización. — En su artículo primero se autoriza al propio Banco Hipotecario a otorgar "préstamos sobre tierras destinadas a agricultura", pudiendo actuar la Comisión de Colonización y las empresas particulares como simples intermediarios. — El Banco podrá otorgar en préstamo hasta el 85 % del valor de cada lote, que no podrá ser mayor de setenta y cinco hectáreas. En lo que respecta a la expropiación de tierras, se da "preferencia a los predios no explotados directamente por sus propietarios o que no sean destinados a la agricultura y a los mayores de quinientas hectáreas" (art. 10).

En esta ley se empieza a señalar límites para la extensión de los predios; veremos más adelante cómo la rigidez en este sentido no es siempre conveniente, por más que su propósito fuera el de evitar nuevamente la concentración de la propiedad, — quo se deseaba combatir expresamente por las disposiciones referentes a expropiación, donde se señala también los primeros indicios que irán formando, poco a poco, la doctrina que otorga función social a la tierra y que limita el uso abusivo o inútil de la misma·

Por ambas leyes — del 13 y del 21 — se crearon nueve colonias abarcando una superficie de 24.594 hectáreas.

En general, las operaciones de colonización realizadas por imperio de esas leyes adolecieron de defectos graves, dice el Ingº. LLOVET (11).

> *"unas colonias mal ubicadas con respecto a mercados, otras en tie- "rras un tanto deficientes, devengando servicios desproporcionados "con su capacidad productiva, etc.".*

siendo el mayor defecto, a juicio del citado técnico,

> *"la orientación inicial, que lo fué sobre la base exclusiva de la pro- "ducción triguera realizada sobre chacras de superficie reducida".*

Se observa, no obstante la muy autorizada opinión citada, que otro factor tan importante como ése, era el proveniente del elevado precio de adquisición y de entrega de la tierra en relación a su índice de productividad, factor que ha sido fundamental en el escaso éxito de alguna colonia.

Es decir, que amén de la mala ubicación y de la deficiente calidad de las tierras, fué perjudicial, especialmente, la monocultura triguera en pequeña extensión, — que no podía atender, por supuesto, las grandes obligaciones derivadas del precio de la tierra.

F. — *La obra de la Sección Fomento Rural y Colonización del Banco Hipotecario.*

El 10 de setiembre de 1923, se promulga la ley Arias, por la que se crea la Sección Fomento Rural y Colonización del Banco Hipotecario del Uruguay, a cuyo cargo correrán, desde entonces, tanto las operaciones realizadas por la anterior Comisión Asesora de Colonización, como la responsabilidad de la colonización oficial. Esta Sección — dice su artículo segundo — funcionará "con entera independencia económica y financiera de las demás operaciones del referido Banco" y su capital se constituye con el producido de un empréstito de Fomento Rural y Colonización, por un monto de tres millones de pesos.

La venta de tierras se realizará de acuerdo con la ley del 21, pero los compradores deberán entregar al contado un mínimo del 15 % del valor del lote; por el saldo el Banco hará préstamos hipotecarios en cédulas; si éste no alcanzara para cubrir el saldo, el excedente será de cargo de la Sección, la que otorgará el préstamo en efectivo y hasta un plazo de treinta años. Destacamos como interesante innovación la autorización que permite a la Sección "realizar, cuando lo considere conveniente, operaciones de prenda agraria con sus adquirentes de chacras" (art. 3, inc. 3).

Bajo el amparo de esta ley se colonizaron — hasta 1937 — 16.569 hectáreas, formándose cinco colonias.

Esta ley, como las anteriores, dieron otros resultados más interesantes para el futuro, y es la constatación de errores que evidenció su experimentación. — En efecto,

> *"encontrar agricultores que estuvieran dispuestos a trasladarse a "las colonias, y que dispusieran del* 15 % *del valor de los lotes, los "elementos de trabajo y animales necesarios o su equivalente en efec-"tivo, así como los recursos para hacer frente a la época en que "no hay producción, como lo es la inicial, representó un problema "casi insoluble"* (12, *pág.* 191)

pero además se cometió otro error;

> *"no darles a los colonos una orientación determinada, posiblemente "porque se entendía que el Banco no tenía el derecho de inmis-"cuirse en asuntos que eran privativos del colono... faltó el con-"sejo del técnico que desde el primer instante de constituída la co-"lonia, actuara junto a los colonos, indicándoles la ruta a seguir, "estimulándolos en la acción cooperativista"* (11).

Los vicios observados, entre otros efectos, inmovilizaron parte del capital de la Sección, pues se tuvo que dar las tierras en arrendamiento o con promesa de venta, por carecer el agricultor del quince por ciento exigido por la ley. Obviando estas dificultades se dictó la ley Nº 8.402 de 10 de mayo de 1929.

Por ella se aumenta en dos millones de pesos el capital de la Sección; además, la adjudicación del lote no se hará sino hasta después de tres años de ocupado el predio en calidad de arrendatario promitente comprador, y siempre que al término de ese plazo el colono hubiera demostrado las necesarias condiciones de idoneidad y moralidad requeridas por el Banco; asimismo, para facilitar la adquisición de tierras a aquéllos que no podían disponer de capital inicial, se autoriza a otorgar el 100 % del precio de venta, setenta y cinco por ciento por préstamo del Banco Hipotecario, en cédulas, y el veinticinco por ciento restante, más la pérdida en la venta de las cédulas, en segunda hipoteca, por la Sección, y en efectivo.

Por esta ley se formaron, hasta 1937, cinco colonias con una extensión de 23.323 hectáreas.

Algo se había mejorado con esta ley, pero no era suficiente; la experiencia, excelente maestra, demostró:

1) que para que resulten más económicos los gastos iniciales y los posteriores, permanentes, de administración, conviene establecer colonias de grandes superficies: diez mil o más hectáreas;
2) que en estos casos, difícilmente se encuentran tierras totalmente aptas para agricultura y sin embargo, ciertas partes pueden ser convenientes para explotación ganadera, forestal, frutal, etc. etc.;
3) que los pequeños lotes pueden llevar la división de la tierra a límites extremos, al minifundismo;
4) que es conveniente, para la economía propia del colono como para la general del país, la diversificación de la producción, evitando los peligros de la monocultura, así como el empobrecimiento del suelo.

Todo ello da origen a la ley denominada de la mediana propiedad rural, de 13 de enero de 1932, pues aumenta el límite extensivo de los predios a trescientas hectáreas, siempre que se destinen a explotaciones mixtas o sea de régimen agropecuario. Para asegurar el mejor éxito de este tipo de explotación, se requiere que las tierras comprendidas en esta ley deberán ser aptas para labranza en un mínimo del 50 %, debiendo el resto estar constituído por tierras de buenas pasturas naturales (art. 4). El veinte por ciento de la superficie deberá ser destinada al cultivo de forrajes, salvo la presencia de buena pastura natural. El préstamo será otorgado en primera hipoteca y en títulos hipotecarios, del cincuenta al sesenta y cinco por ciento del valor de venta, por el Banco Hipotecario; en segunda hipoteca y en efectivo, hasta el veinticinco por ciento del mismo valor, por la Sección Fomento Rural y Colonización; el saldo restante hasta cubrir el precio de adquisición deberá ser aportado por el adquirente.

Desde el 10 de setiembre de 1923 hasta 1941 se crearon dieciocho colonias con 70.806 hectáreas. (datos al 31—XII—44).

Esta última ley comentada significa un paso más adelante; pero, como bien se expresa el Ing. LLOVET (11), es un error entregar las tierras "limpias", vale decir sin poblaciones y alambrados.

El 10 de junio de 1933 se lanza una ley por la que se autoriza la emisión de un "Empréstito de Fomento Rural y Colonización, años 1932-35", por un valor de cinco millones de pesos, para reforzar el capital de la Sección, cuya finalidad no se cumplió,

"pues dicha medida fué modificada por la ley de reavalúo — "agosto 14 de 1935 — dándose otro destino a los cinco millones "y entregándose entonces a la Sección Fomento Rural la suma de "$ 1.664.071,70" (2).

Se establece, en sus artículos cuarto y quinto, que se "podrá conceder préstamos hasta el veinte por ciento del valor de cada predio para poblaciones y mejoras agrícolas imprescindibles para iniciar la explotación, aplicándose para los mismos una amortización correlativa a la naturaleza de la población o mejora, u optando, la Sección, por concederles en las mismas condiciones en que se realice el préstamo sobre la tierra.

Esta ley, no obstante su buena intención, ha entorpecido la posterior acción colonizadora, debido a que limitó el precio que la Sección podría pagar por las tierras que adquiriese, al valor fijado para el pago de la Contribución Inmobiliaria del año 1930-31.

Como el avalúo fiscal se establece independientemente de la "calidad" de la tierra, sucede, que extensiones importantes de tierras muy propias para la colonización, de valor productivo muy elevado tienen un avalúo por debajo del más discreto precio venal. Se ha perdido así, especialmente en períodos de depresión, oportunidades de incorporar a la colonización tierras buenas, que podrían haberse adquirido a un valor más reducido que el que fijara la tasación más severa.

Siempre, en cuanto a legislación colonizadora se refiere, hemos marchado a tropezones. No bien se sanciona una ley de colonización, ya se presentan los inconvenientes, fallas u omisiones de la misma.

Una de las mayores dificultades con que luchó el Banco Hipotecario para aumentar el ritmo de la colonización consistía en las inherentes a la expropiación de tierras.

Pues bien, por ley 10.051, de 19 de setiembre de 1941, se faculta al Banco Hipotecario a ejercer las acciones de expropiación de acuerdo con las disposiciones correspondientes de la ley de expropiación (Nº3.958, de 28 de marzo de 1912), — de las tierras declaradas de utilidad pública aptas para ser fraccionadas y destinadas a la explotación agrícola o mixta.

Esta ley presenta algunas innovaciones interesantes que destacamos: En primer lugar, se señala que las tierras serán fraccionadas "de acuerdo a las condiciones agrológicas y topográficas que presente, tendiendo a intensificar la explotación agropecuaria, técnica y económicamente encarada" (art. 2); además se rompe con la determinación de límites extensivos rígidos, estableciéndose que para la mediana propiedad rural (ley 8.829 de 13 de enero de

1932) "podrán hacerse los lotes de mayor o menor área que la fijada, cuando así lo exigieran las condiciones de la explotación a que éstas hubieren de destinarse" (art. 3), pudiendo llegar como máximo hasta mil hectáreas, cuando fueren destinados a ganadería intensiva.

Se empieza a notar aquí la preocupación por la economía del colono, aplicando las normas técnicas que, durante mucho tiempo, estuvieron divorciadas con la colonización.

En ese sentido, también se hacen más amplias, más elásticas las condiciones que el Banco Hipotecario exige a los colonos; ya no se generalizan las condiciones a que debe ajustarse la colonización en el país, con caracter global, olvidando la enorme variabilidad de los factores agrológicos, agronómicos, económicos, y aún personales, entre distintas colonias y colonos, y mismo dentro de una misma zona colonizable. Se recurre y adopta, entonces, el principio de la colonización dirigida: los colonos, se dice, deberán explotar las chacras "de acuerdo con las directivas que para cada caso formulará el Banco Hipotecario del Uruguay" (art. 4).

En otra parte (art. 3), a modo de colonización perimetral, ejidal, se establece que "en las zonas inmediatamente adyacentes a centros poblados que aseguren un suficiente mercado de consumo, podrán adjudicarse fracciones de no más de 25 hectáreas cada una, con destino a explotación granjera".

Como por esta ley se aumentan los límites superficiales de los lotes se creyó conveniente, sin duda, adoptar un límite (fijado en $ 2.000), — para los préstamos en efectivos destinados a viviendas y otras mejoras útiles a la explotación. El plazo de amortización se fija, para este préstamo, en diez años y el límite máximo del interés en cinco por ciento.

Al imperio de todas estas leyes, el estado de la colonización oficial en el país, de acuerdo con datos al 31 de diciembre de 1944, es el siguiente:

BANCO HIPOTECARIO DEL URUGUAY

Número de colonias existentes	24
Total de lotes colonizados	1.577 (1)
Total de colonos beneficiados	943
Total de colonos y familiares	7.180

(1) No se incluye Colonia "Guaviyú".

Superficie colonizada	58.951	hectáreas
Superficie en trámite de colonizar .... (ley 19-IX-41)	61.292	”
Superficie arrendada, prometida en venta ...... y ocupada por la administración	36.450	”
Superficie total	156.693	”

Préstamos de colonización:

Escriturados	$ 10.227.941.20
Vigentes	$ 5.277.702.09

Actualmente el Banco Hipotecario coloniza de acuerdo a un sinnúmero de leyes, decretos, reglamentos y disposiciones; todo un mosaico de normas y requisitos sobre la misma materia.

El resultado que de ello deriva es fácilmente perceptible; complejidad en la labor, falta de cohesión en la obra emprendida, discontinuidad en el esfuerzo, desorientación para el colono y los aspirantes a colonos.

Por encima de todo, tanto el número de esas leyes y disposiciones, como su calidad y oportunidad, presentan un sello característico: improvisación, falta de un plan orgánico de colonización.

Los hechos dan la pauta de lo aseverado: tenemos muchas leyes de colonización; contamos con una cantidad varias veces más elevada de proyectos de leyes e iniciativas sobre la materia; existen diez millones de pesos votados con ese fin (*). — Como resultado, tenemos: menos del 1 % de la superficie total del país ha sido colonizada por el Banco Hipotecario; menos del 0,5 o|o del total de agricultores del país han sido beneficiados.

Y han transcurrido treinta años de colonización directa por el Estado.

(*) Esta cantidad, en la realidad ha sido reducida efectivamente a poco más de siete millones de pesos.

No es nuestro propósito, en esta parte del trabajo, referirnos a las perspectivas y posibilidades colonizadoras que presenta nuestro país.

Ni tampoco es nuestro objetivo desentrañar responsabilidades, establecer culpas o atribuir éxitos, respecto de los hechos acaecidos que hemos estudiado. — Nos hemos propuesto únicamente reseñar nuestro proceso colonizador, con el primordial deseo de que las experiencias anteriores nos ofrezcan enseñanzas provechosas, para la labor que corresponde emprender.

Hemos tratado de ser objetivos, y en la exposición de hechos y en nuestra interpretación de los mismos, sintéticos al máximo; y creemos que de todas maneras nuestro trabajo podrá ser una contribución útil en el estudio del problema colonizador en el Uruguay.

Siempre es necesario ver lo que la historia nos enseña pues la interpretación inteligente de los hechos históricos facilitará la tarea del futuro.

En nuestro caso, establecer detalladamente los puntos a que deben ajustarse las nuevas fórmulas colonizadoras, — que sin duda han de llegar — requiere tener presente acciones similares anteriores.

Esta parte de nuestro trabajo, pues, fundamenta y facilita la que sigue, que se ocupa del estudio parcial de los distintos aspectos que en conjunto forman el gran problema colonizador del Uruguay, y que trata de establecer cuáles deben ser sus soluciones.

PROBLEMAS DE COLONIZACION

CAPITULO I

NUESTRA COLONIZACION DEL FUTURO

Hemos revisado someramente la evolución de nuestra colonización.

Tenemos, pues, ciertos puntos de referencia, a modo de conclusiones sobre la experiencia realizada.

Veremos ahora, cómo debe encararse, a nuestro juicio, la colonización del futuro.

Basaremos nuestro estudio en la reseña histórica efectuada, en los principales proyectos legislativos e iniciativas del Ejecutivo o de particulares sobre la materia, en los antecedentes doctrinarios que tenemos a mano, y — sujetándonos a las diferencias ambientales que puedan existir — acudiendo también, a la legislación y experiencias extranjeras, especialmente las de los países latino-americanos.

Naturalmente que del material que está a nuestro alcance hemos realizado una cierta separación selectiva; pero no debe creerse por ello que nuestros elementos consultivos son del todo completos.

1. — *Deficiencias en la organización agraria*

Es evidente que existe una serie de fenómenos, en nuestra estructura social, que se manifiesta con perturbaciones y anomalías de muy distinto orden. — Nuestro país, cuya evolución nos introduce recién en la etapa de industrialización parcial, evidencia esos fenómenos,en mayor grado, en su actividad rural.

Unos pocos pincelazos — a vuela pluma, — nos pintan la precariedad de nuestra vida económica y social, especialmente en el medio agrario.

Nuestra población no se ha incrementado con el ritmo que lo requiere nuestra potencialidad productiva de país joven; por lo contrario el ritmo es decreciente donde la producción de riquezas es más útil, esto es, en el campo.

Nuestras producciones básicas, agrícolas, no manifiestan progresos sensibles; nuestro stock ganadero ha mermado en un término de 7 años en más del 25 %, si bien ello se debe — en su mayor parte — a plagas y sequías intensas; sus volúmenes físicos productivos señalan mermas y parciales dificultades de comercialización; las producciones vegetales se desarrollan en forma precaria, viéndose el consumo nacional en dificultades casi permanentes para abastecerse de mercaneías que se dan bien en el país; nuestra industria agraria progresa a saltos, por impulsos de primas, subvenciones, protecciones aduaneras, precios mínimos, etc..

El hombre de campo, además, vive en casi permanente inestabilidad, sin esperanzas ni perspectivas sólidas, sin que le alcance en grado suficiente la educación, la cultura, la higiene pública, y demás mejoras sociales.

No vamos a repetir lugares comunes de nuestra vida diaria durante estos últimos años, referidos al problema que estamos abordando; pero sí veremos lo que dicen algunos calificados autores, respecto de nuestra cuestión agraria.

CASTRO expresa así nuestros principales males rurales:

> *"No es posible que sigamos de brazos cruzados, viendo cómo las "campañas se despueblan día a día empobreciendo al país e hipo- "tecando su futuro. — Este hecho no es producido por un fatalismo "impenetrable; está determinado por causas sociales, económicas "y culturales, que hay que combatir mediante una política racio- "nalmente orientada en defensa de los altos intereses del país.*
> *"Y estos altos intereses exigen que sus fuentes de riqueza no se "despueblen; que las inmensas propiedades territoriales se frac- "cionen; que se diversifique la producción y se salga del colonial "régimen de la monocultura"* (13).

Dice el mismo maestro en otro lugar:

> *"Los campos se despueblan porque los ricos emigran a las ciuda- "des a gozar de una vida más amena y más amable que la que "puede brindarles el campo, o porque la educación de sus hijos "así lo reclama o porque les resulta fácil atender al cuidado de sus "explotaciones rurales favorecidos por las facilidades de medios "de locomoción. — Y se despueblan más aún, porque los pobres "encuentran en él muy limitado campo de ocupación, debido a la "creciente racionalización del trabajo, que reduce — continuan- "do el método extensivo de explotación — la mano de obra, e im- "pide la formación de familias de trabajadores.*
> *"Fácil es comprender, por último, que el hijo del estanciero o del "peón, que creció y se educó en la Capital, no regresará al cam- "po y se desvinculará totalmente de él",*

concretando finalmente una realidad en esta cruel y exacta verdad:

> *"En nuestro país hay hambre aunque se quiera o pretenda negar- "se; en nuestro país hay mucha gente que padece hambre"* (13).

El eminente Legislador FRUGONI escribe así en la exposición de motivos de su proyecto de Instituto de Colonización y Reforma Agraria:

"El país entero sufre de esta parálisis de la economía campesina "y de ese enrarecimiento del aire social en las poblaciones de una "campaña en que la tierra inculta sobra, pero falta el trabajo y "la existencia se arrastra en una vegetativa indigencia de recur- "sos, de estímulos y de oportunidades, con el exponente descora- "zonador de los ranchos miserables, de los agricultores abatidos "por la pobreza, de las peonadas nómadas de las estancias, de los "niños descalzos y famélicos, de los ancianos mendigantes, de las "mujeres cargadas de gurises que arrastran sus harapos en los "pueblos de ratas", de los hombres sin trabajo y sin hábitos para "el mismo, irremediablemente sumidos en la abyección de la pere- "za" (14).

Por lo demás, tal situación es bastante similar en todos los países sudamericanos, puesto que — como se expresa HORNE —,

"En América el asunto de fondo es el agrario, — Toda su eco- "nomía está apuntalada por lo que produce el campo. — En con- "secuencia, es ahí donde es necesario enfocar la lente del análisis, "para poder ver con claridad y realismo, las derivaciones de este "estado actual del agro.
"La mala distribución de la tierra así como el concepto comercial "que se tiene de ella, es el punto inicial de la cuestión al cual "inciden todos los demás. — Mientras no se tome a la propiedad "como una función social, se la subdivida, se evite el latifundio y "el acaparamiento, se equilibre la población que habita en el cam- "po y la ciudad y se extienda a aquél los adelantos de la técnica; "mientras los que trabajen, los labradores especialmente, sean las "víctimas de la voracidad de los especuladores que actúan con "plena libertad y mientras los Estados no sancionen leyes u or- "ganicen el medio necesario para crear una nueva economía ba- "sada en el poderío de los productores y en el real bienestar de "los que trabajan, no podremos decir que están cimentadas sobre "bases firmes y justas las democracias de América" (15).

Obsérvese que a medida que se ahonda en el problema, éste adquiere mayor entidad y mayor complejidad. — Hasta el Derecho, no adaptado a los nuevos modos y a las nuevas necesidades, carga con responsabilidad concomitante en el estado de cosas que venimos observando.

En efecto, el Derecho no debe ser una simple fórmula teórica, pues

"la protección legal (a los agricultores) *existente — dice HORNE — no es nada más que la defensa del que absorbe, del que aca- "para, del que desnaturaliza la función específica de la tierra, sa- "cándola de manos de quienes la trabajan y reservándola para uso "personal, para satisfacer las veleidades, los vicios y los abusos "que produce el exceso de riqueza acumulada"* (15).

Los comentarios expuestos nos llevan a pensar que así como el problema es hondo y complejo, las soluciones deben expresar, también, intenciones de fondo. — Lo contrario significaría una concepción equivocada del asunto. — No se puede, sin duda, curar una seria afección con simples paliativos.

REPETTO, refiriéndose a la Argentina ha dicho que

> *"está reiteradamente probado que las ayudas periódicas y casi "siempre tardías prestadas a los agricultores por las Institucio- "nes de crédito, no hacen más que provocar la agonía de aqué- "llos. — En nuestros días se ha tomado la medida heroica de de- "preciar intencionalmente la moneda, de gobernar con una políti- "ca sui generis los cambios y de constituir al Gobierno en adqui- "rente a precio fijo del cereal; pero sería un siniestro error con- "siderar que con ello la situación ha quedado arreglada y el pro- "blema resuelto"* (16).

significando de esta forma la necesidad de adoptar fórmulas integrales.

AROSTEGUY, por su parte, sindica la magnitud del problema en el orden productivo, con esta revista de cifras, referentes al Uruguay:

> *"En los últimos 20 años disminuyó el rendimiento promedial del "trigo en 40 kgs. por hectárea; se han señalado niveles de oscila- "ción que alcanzan a 900 y a 360 kilogramos, con rendimiento me- "dio de 700 por hectárea.*
> *"En el mismo período descendió el rendimiento promedial del maíz "en 100 kilogramos por hectárea; ha habido cosechas de 970 a 280 "kgs., con promedio de 700 kgs. por hectárea.*
> *"También en el mismo lapso de tiempo, los cultivos de lino han "descendido en 170 kgs. en rendimientos unitarios con márgenes "de 700 a 280 kgs. y promedios de 600 kgs. por hectárea.*
> *"Y así seguiríamos... En todo las mismas conclusiones: pobreza, "declinación e inestabilidad de los rendimientos"* (17).

La entidad de las medidas de fondo que requiere nuestra precaria economía agraria, está sintética y concisamente planteada por QUIJANO, cuando opina que las dificultades que presenta la agricultura.

> *"...obligan a trazarse un plan racional, en el cual esas dificulta- "des sean superadas por la técnica. — No hay que esperar resul- "tados sorprendentes, pero hay que buscar y lograr resultados su- "periores a los actuales. — Cabe conseguirlos.*
> *"Un plan de agricultura exige: el estudio de las tierras naciona- "les; la ordenación de los cultivos para los que esas tierras sean "aptas; la realización de una política vial que permita el acceso "rápido y a costos bajos a los mercados consumidores; la organiza- "ción y centralización del crédito rural atendiendo a las especia- "les características del mismo; la búsqueda de mercados extran-*

*"jeros para aquellos productos que estamos en condiciones de pro-
"ducir a precios internacionales de compentencia. — Exige en defi-
"nitiva, la centralización y aún la autonomía de las funciones téc-
"nicas a que nos venimos refiriendo"* (18).

Es sin duda indiscutible que la primer y más importante serie de asuntos agrarios a resolver está comprendida en la acción colonizadora. — Por ello, de su buen enfoque y de sus proposiciones adecuadas, depende — en gran parte — la transformación de nuestro panorama agrario.

2 — *Fines de nuestra futura colonización.*

Ahora bien; para planear y desarrollar una acción cualquiera es menester conocer previamente las intenciones que se persiguen.

¿En qué sentido deben atenderse, pues, los fines de la colonización del futuro en nuestro país?.

Hemos dicho en la primer parte, cuál es el fin primordial de la colonización; aumentar la densidad demográfica de zonas o territorios despoblados o con poca población; facilitar y aumentar el bienestar de las personas que en ellos habiten o que a ellos se trasladen ; incrementar la capacidad productiva de la región.

Todo intento de colonización debe perseguir un fin social.

Así tenemos la colonización "ejidal" de México, o las denominadas "Granjas Despensas" o "Colonización de subsistencia"; ella busca dar la tierra a quien esté en condiciones de hacerla producir; afincar al nómade, al desamparado, al desprovisto de medios permanentes de vida; permitir que ellos mismos provean sus necesidades más imperiosas de techo, abrigo y alimentación.

En nuestro país se ha preconizado como formas de colonización social, sistemas similares al ejidal de México. Así, GONZALEZ VIDART expresa que

*"Hay que hacer colonización con carácter de asistencia social para
"amparar esa enorme grey de trabajadores de la tierra carentes
"de recursos o de condiciones para colonización especulativa. —
"Interesa al país desde el punto de vista económico y, desde luego, desde el punto de vista social, mantener esa población afin-
'cada en el campo, en actividad reproductiva para su propio man-
"tenimiento, y además porque es preciso preparar elementos colo-
"nizadores de futuro"* (19).

Para estos casos, agrega,

*"la financiación puede estar de parte del beneficiario en la pro-
"porción que cómodamente pueda soportar y el resto a fondo per-*

*"dido a cargo del Estado. — La sociedad se restituirá bien pron-
"to y con creces del costo de ese servicio en la liberación de los
"precios que hoy exige por ley y en la disponibilidad de una mayor
"y más barata producción granjera"* (19).

Existen, por otro lado, planes de colonización que buscan el progreso económico de una región o país. — Es el caso de la colonización orientada hacia ciertos tipos de explotación que permitan abastecer necesidades de consumo de la población en general; o que propenda al incremento de los rubros exportables; o que aspire implantar nuevos renglones de producción que por su realización (arrojando saldos comerciales, dando trabajo a la población, o simplemente incorporando importantes mejoras al suelo) enriquecen la zona.

Con este sentido económico, especialmente, es que se trata de encarar la colonización en la América del sur. — Esto es, propendiendo al fortalecimiento y liberación económica de nuestros países.

HORNE, ex-Ministro de Hacienda de la Provincia de Entre Rios y Legislador Nacional Argentino, lo ha dicho en conferencia pronunciada en la Sociedad Científica Argentina:

*'En América especialmente, donde resulta extraordinario decirlo,
"se vive todavía en pleno feudalismo económico"* (20).

Fines económicos, también, han alentado proyectos nacionales de colonización.

*"El acrecentamiento de los gastos públicos y privados — se dice en
"una iniciativa presentada en la Cámara de Diputados en* 1932 —
*"por el progreso, en todos los órdenes de la actividad, no ha es-
"tado compensada por el aumento de la producción que ha perma-
"necido estacionaria, en calidad y cantidad. — Se ha invertido mu-
"chos millones en obras públicas, por ejemplo, sin que, como era
"lógico esperar, ese sacrificio colectivo levantara el índice de nues-
"tra producción"* (21).

Aún no proponiéndoselo, este principio económico de la colonización repercute favorablemente en el progreso social del país; así como en la colonización con fines sociales, sus resultados económicos son también claramente palpables.

Simultáneamente, en su doble aspecto social y económico, es como debemos encarar, pues, nuestra futura colonización.

Hay un sinnúmero de provechosas experiencias que nos advierten en todo momento, que los planes agrarios no deben ser unilaterales en uno u otro de los sentidos ya aludidos. — Sin per-

juicio de más amplios y numerosos comentarios a experiencias colonizadoras, nos referiremos, ahora, a los casos que ilustran nuestro pensamiento.

En México, la primer época de la revolución agraria mantuvo un sello de reivindicación social neta, operándose acciones colonizadoras que sólo atendían esa necesidad del pueblo, en tal forma que,

"el concepto del ejido fué comprendido originalmente como simple medio de dar a la población rural, acto de justicia indiscutible, un medio adecuado de subvenir a las necesidades inmediatas de subsistencia y de librarla de la servidumbre económica "a que estaba sometida"...

Pero, se dice más adelante en ese mismo documento oficial (acuerdo Presidencial del 11 — XII — 40),

"hoy se ha advertido la necesidad de administrar el ejido como "una unidad productora" (22).

Resuelto así el problema social por el reparto de tierras, y — también — el aspecto social-cultural del hombre por otros medios y formas, — México hubo de preconizar el ajuste económico de su producción agraria.

"El Plan Sexenal — citamos a ARRIOLA TORRES — en su "punto agrícola 43 indica que "La intervención directora del Estado en la producción tendrá como finalidades: estabilizar en lo "posible el rendimiento ejidal, robustecer la economia del ejido "con un mejor ajuste de la producción al movimiento de mercados, "modernizar la técnica agrícola, regular la situación de la producción ejidal respecto de la no ejidal y establecer relaciones de "mutuo beneficio entre aquéllas y las industrias de transformación" (23).

Ejemplo completamente contrario es el que nos ofrece Estados Unidos, donde el progreso técnico-económico sobrepasó — y destruyó — el bienestar de la población campesina.

Allí el maquinismo transformó la empresa agraria;

"los tractores, las cosechadoras, las sembradoras mecánicas, etc., "son máquinas que para su económico aprovechamiento deben abarcar grandes superficies; se perfecciona de este modo la técnica "y aumentan los rendimientos, pero simultáneamente la pequeña "propiedad es absorbida por la grande, y el pequeño agricultor pasa a ser asalariado de la gran empresa; esa nueva orientación "técnica, aumenta la producción y la riqueza del Estado; pero en "cambio trae la ruina a los chacareros" (15).

Además,

> *"la tarea agrícola se transforma en empresa comercial exclusi- "va y la campaña se despuebla".*

En diez años, el número de tractores utilizados en Estados Unidos pasan de 80.000 a más de 850.000; mientras tanto la población de los campos disminuyó en cerca de cuatro y medio millones de habitantes (15).

En la actualidad otros son los conceptos imperantes en aquel país.

La Farm Security Administration, especialmente, es el organismo que se esfuerza en coordinar el progreso económico en el bienestar social. — Refiriéndose a su programa se dice así en publicación oficial del Departamento de Agricultura:

> *"El problema final de la producción es el bienestar del ser huma- "no. — Tendiente a esa finalidad, la producción de artículos es "sólo un medio auxiliar; lo mismo puede decirse del mejoramien- "to de la mecánica y de la tecnología. — La investigación de las "necesidades y de las capacidades individuales es tambien sólo un "medio. — Esos medios deben ser complementados con un sistema "social-económico que permita usarlos para la producción de hom- "bres libres. — Sólo entonces los medios serán una parte integral "de la finalidad, y no simples elementos creadores de nuevos pro- "blemas"* (24).

Véase, por tanto, que una grande y muy seria experiencia sufrida en esos países, les ha llevado a considerar que los problemas agrarios, y desde luego la colonización, deben perseguir, armonizados, fines económicos y sociales.

En nuestro país también, se va comprendiendo así el problema.

Hace aproximadamente un decenio decía VERA Y VARA:

> *"No es posible que la colonización produzca un fruto benéfico so- "cialmente, si ella es defectuosa económicamente"* (25).

AROSTEGUY expresa perfectamente ese pensamiento:

> *"No se concibe la justicia colectiva en la miseria colectiva — di- "ce el citado técnico al ocuparse de la Reforma Agraria; — si "se concibiera y lograra, bien precarios serían sus frutos. — El "enriquecimiento social es la premisa y la condición de una jus- "ticia social. — Toda reforma al sistema económico que tienda "a una mayor creación de valores y a una creciente acumulación "de bienes, de goce y producción, hará realidad aquella consigna"* (17).

Resumiendo conceptos, puede decirse que los fines de nuestra colonización del futuro deben propender al aumento del bienestar de la población por el incremento de nuestra capacidad productiva.

Sobre qué bases debe organizarse la colonización en nuestro país para poder arribar a esos fines propuestos, es nuestra tarea en los capítulos siguientes.

CAPITULO II

LA TIERRA

1. — *Generalidades*

La importancia del factor tierra desborda los límites a que debemos ajustar nuestro trabajo. — No por ello dejaremos de considerar sus problemas más importantes, que la vinculan a la colonización.

La tierra, en sus múltiples funciones, ha sido sin duda la causa que más conflictos ha provocado, y podríamos decir que ella no ha estado ausente en ninguno, por más que no siempre se manifestara nítidamente.

Las repercusiones sociales que origina todo lo que se relaciona con la tierra, quedan puestas de manifiesto en el artículo 12 del capítulo referente al Problema Agrario, del Plan Sexenal Mexicano, al decir que

> *"el problema social de mayor importancia en nuestro país es, sin "duda alguna, el relativo a la distribución de la tierra y a su "mejor explotación desde el punto de vista de los intereses nacio- "nales vinculados íntimamente con la liberación económica y so- "cial de los grandes núcleos de campesinos que directamente tra- "bajan la tierra".*

En la colonización la tierra cumple varias misiones: es lugar de habitación del colono y asiento de su industria; pero es también fundamentalmente, su materia prima y su original y más importante medio de producción.

Lo primero que nos interesa respecto de la tierra al iniciar una colonización, es su elección; ésta desde luego, depende de *sus condiciones*, intrínsecas y extrínsecas.

Conocidas las condiciones de la tierra elegida como asiento de la colonia, debemos, por supuesto, proceder a su fraccionamiento. — Ello nos mueve a que de acuerdo con sus características, las

del medio climático y las posibilidades económicas, determinemos las explotaciones a realizar, que han de ser, en primer término, las que determinen las características de *la parcelación.*

Llega el momento en que el hombre entre en relación con la tierra. — Debemos determinar cuál ha de ser esa relación, cómo el hombre ha de usar de la tierra, y en qué grado ha de gozar de los frutos que coseche. — Es el momento que las doctrinas y tendencias de orden social han de definir el sistema o *los sistemas de colonización* a aplicar.

Por último, dentro del mismo tema, y dependiendo en un todo del sistema de colonización elegido, ha de verse cuál es el régimen de apropiación de la tierra; en otros términos, cuál es *el régimen de adquisición.*

Estos cuatro importantes puntos serán tratados en los siguientes sub-capítulos, y en ellos quedarán comprendidos, como se apreciará más adelante, los principales puntos del problema "tierra" en la colonización.

2. — *Condiciones de la tierra a colonizar.*

La tierra que se destine a colonización no puede ser motivo de elección caprichosa; se debe colonizar no donde se quiere sino donde ello sea posible económicamente, y donde mayores beneficios sociales reporte.

En efecto; no debe colonizarse en sitios que no cuenten con fáciles medios de transporte, ya sean caminos afirmados, líneas férreas o vías fluviales navegables. — Tampoco se debe colonizar un arenal, un cerro pedregoso o un estero. — Ni donde la fertilidad de la tierra fuera notoriamente deficiente; ni zonas donde la climatología sea inhóspita para los animales y vegetales objeto de explotación.

Cierto es que la moderna técnica agronómica permite desecar pantanos, fertilizar arenales y explotar la cultura más apropiada a terrenos pedregosos y a climas de los más variados; también podrían trazarse carreteras y vías férreas o construir muelles y dragar ríos y arroyos allí donde fuera menester. — Pero todo esto encarecería el costo de la colonización. — Y nosotros todavía no tenemos necesidad de acudir a esos recursos.

Hemos dicho que se debe colonizar donde ello sea posible económicamente, tanto para el colonizador — persona, empresa o instituto — como para el colono. — Si para el primero resultaren elevados los costos de colonización tendría que vender, arrendar o dar en aparcería sus lotes, a precios que estarían fuera del alcance del segundo. — Si el precio de adquisición — o condiciones de explotación — de los predios resultaran atrayentes para el co-

lono, puede aún suceder que su explotación le fuera onerosa — Ya porque la extensión colonizada no estuviera en relación con las culturas a implantar de acuerdo con las condiciones de la zona; ya porque los gastos de transporte no guardaran — tampoco — relación con el valor de los productos obtenidos; ya porque los trabajos requeridos para poner la tierra en condiciones de rendir, elevaran demasiado los costos de producción; ya en fin, porque los compromisos que contrajera fueran superiores a la capacidad productiva del predio.

El colonizador busca hacer producir los capitales que invierte en esa operación — o, cuando menos salvar los intereses de esos capitales, — y el colono aspira poder vivir satisfaciendo las necesidades — físicas e intelectuales, inherentes a todo humano— suyas y de sus familiares, con el concurso de su capacidad profesional y con el producto de su trabajo.

Quiere decir que, en definitiva, una condición primordial de la tierra destinada para colonización consiste en que ella permita una operación económica tanto para el colono como para el colonizador.

Sobre este tema ha dicho PALACIO en la Cámara de Diputados de Argentina, al discutirse la ley de colonización:

> *"La tierra materia del parcelamiento debe ser apta para ser cul-*
> *"tivada y tener las condiciones ecológicas necesarias para que hagan*
> *"viable una explotación económica y provechosa.*
> *"Dividir la tierra sin aptitudes y entregarlas a los agricultores, es*
> *"plantear un programa de colonización fracasado antes de que*
> *"tenga principios de iniciación"* (26).

No creemos necesario entrar a los detalles de orden técnico que aseguren el éxito de la colonización, por el acertado criterio empleado en el juicio de las condiciones de la tierra.

Insertaremos, a título informativo, lo que señala el Reglamento de la Caja de Colonización Agrícola de Chile. — Se dice allí, en su Art. 21, que en todos los casos de adquisición de tierras, es menester la evacuación previa del informe pericial, el cual comprenderá:

"a) *Datos referentes a la región en que el fundo se encuentra ubi-*
"cado:
  "1) *Características agrícolas;*
  "2) *Características que presenta para la colonización;*

"b) *Datos referentes al predio*:
  "1) *Descripción agronómica de la propiedad;*
  "2) *Rentabilidad que ha producido en los últimos* 10 *años,*
  "si fuera posible.

"En el caso de un fundo abandonado o mal explotado, hará "el perito el cálculo de rentabilidad normal sobre base del "plan de explotación que considera más adecuado a su cali- "dad, estado y ubicación.

"c) *Adaptabilidad del predio para ser colonizado.*

"Si el perito estimase que el predio se presta para formar "una colonia, agregará a su informe los siguientes datos:

"d) *La tasación comercial agrícola. Para este efecto el perito "se procurará las informaciones notariales u otras que le me- "rezcan plena fe y que se refieran a transacciones hechas en "la zona, apreciando su similitud con el predio en estudio y "las circunstancias que pudieron haber influído en el precio.*

"e) *Su opinión fundada sobre el tipo de colonia que podría for- "marse, explotaciones principales a que se dedicaría, grado "de utilidad de las mejoras existentes, obras necesarias e in- "dispensables que sería menester efectuar, número de parce- "las que podrían formarse, etc."* (27)

3. — *Parcelación de la tierra.*

a) *Concepto de parcelación.*

El concepto de la parcelación de la tierra comprende dos problemas: uno, de forma, que consiste en fraccionar el terreno para que cada colono tenga su parte, o para que cada lote forme una unidad de explotación, y se deje, además, bien ordenados, los espacios necesarios para los servicios comunes y empresas comerciales o industriales que han de necesitar la colonia; otro, de fondo, que se relaciona con la división y distribución de la propiedad rural.

El primer problema, es más bien de orden técnico-económico; el segundo, de complejidad jurídico-social. — Ambos están determinados en sus delineamientos generales, por doctrinas social-económicas que persiguen concretas y a veces antagónicas finalidades. — Los fundamentos de estas doctrinas pueden confrontarse con experiencias realizadas en uno u otro sentido.

La cuestión comprendida en este sub-capítulo puede expresarse como ¿cuál es la más conveniente extensión superficial de las parcelas a colonizar?.

b) *El límite superficial de las parcelas.*

Si hiciéramos una revisión de la legislación nacional y extranjera, que se ocupa del tema enunciado en el título, nos encontraríamos con tal diversidad de tamaño superficial de los lotes, que quedaríamos quizá, sumidos en confusión. — Sin embargo, notaríamos — a no dudar — que en los últimos

años la idea predominante es la de no limitar la extensión en estrechos márgenes numéricos, sino más bien, dar latitud al problema, haciéndolo depender en función de factores más importantes.

Veamos algunos ejemplos.

La ley de la Caja de Colonización Chilena fija límites máximos y mínimos, según zonas, pero autoriza a la Caja para que en casos calificados, pueda ampliar esas extensiones (27, Art. 40).

El Banco Hipotecario Nacional, en un plan de colonización adoptado en 1936, señala en su Art. 5º

> "*La extensión de cada lote será calculada con vista a la utiliza-*
> "*ción integral de las facultades productoras del suelo y de la fa-*
> "*milia agricultora para la explotación mixta, de acuerdo a la zona*
> "*y las industrias de granja*" (28).

El artículo 19 de la ley de creación del Instituto de Colonización de la provincia de Buenos Aires, dice así sobre el particular:

> "*Las tierras a colonizar serán divididas en lotes que permitan la*
> "*explotación integral del suelo de acuerdo con las normas gene-*
> "*rales que para cada colonia establezca el Instituto y asegurán-*
> "*dose el cumplimiento de las condiciones siguientes:*
> "*a) absorber la capacidad de trabajo de la familia agricultora*
> "*y proveer a su subsistencia sin necesidad de recurrir per-*
> "*manentemente a mano de obra extraña;*
> "*b) proporcionar un excedente para el pago del servicio de in-*
> "*terés y amortización de la deuda*" (29).

La ley agraria argentina, por su artículo 21, se expresa de la siguiente manera:

> "*Adquirido un inmueble, el consejo procederá a subdividirlo en*
> "*lotes, cuya superficie quedará subordinada a la naturaleza y to-*
> "*pografía del terreno y deberá calcularse en cada región teniendo*
> "*en cuenta que el agricultor pueda realizar la mayor parte de la*
> "*labor agrícola utilizando su trabajo personal y el de su familia,*
> "*y con capacidad productiva suficiente para cubrir sus principales*
> "*necesidades de vida y acumular un capital que le permita mejo-*
> "*rar sus condiciones sociales y económicas y la técnica de su explo-*
> "*tación*". (30).

Para el caso de Rusia, los hechos nos dicen que

> "*en el promedio de la Unión Soviética, la superficie de terreno*
> "*laborable de cada koljos asciende, según los datos del censo general*
> "*de koljoses* (1930), *a* 402,2 *hectáreas. Pero mientras que en la*

"región central de la Tierra negra es de 297,0 *hás., en la Ucrania "de* 481,6 *hectáreas, y en la región del Volga medio de* 595,4 *hás., "en el Norte del Cáucaso y en la región del bajo Volga se eleva "hasta las* 3.250,1 *hectáreas"* (31).

En lo que respecta a la legislación nacional, nos remitimos a la primera parte de este trabajo, donde se aprecia la misma evolución.

Sin duda alguna, esta evolución de conceptos responde al predominio de ciertas ideas, más racionales y más justas, como hemos de apreciar más adelante.

c) *Generalidades doctrinarias.*

El parcelamiento de la tierra, esto es, la sub-división de la tierra, nos aproxima al poblema de su distribución y éste nos lleva al tema: propiedad de la tierra.

Se comprende, entonces, cómo asunto tan capital está sujeto a luchas de ideas y de intereses, abonadas por sus respectivas doctrinas.

Sin entrar al estudio del problema de la propiedad de la tierra — que abordaremos en el próximo sub-capítulo — no puede menos de reconocerse, no obstante ser en pureza asuntos distintos, que puede yuxtaponerse la sub-división de la tierra a la sub-división de la propiedad rural involucrándolas dentro de un mismo complejo de tendencias.

Los extremos de esas tendencias se manifiestan, por un lado, como queriendo llevar la sub-división al máximo, intensificando y diversificando la producción, para llegar al desideratum de la pequeña granja, atendida por su propietario y familiares, on altos rendimientos y elevado standard de vida. — El otro extremo preconiza la gran extensión unitaria, con elevada maquinación y perfecta técnica. — Los partidarios de la gran empresa, a su vez, se dividen en los que desean mantener los sistemas actuales, quedando esas grandes empresas en manos de una sola persona o consorcio de capitales y trabajada con asalariados, y los que desean imponer su explotación colectiva o cooperativa.

Esos mismos extremos, encarados desde el punto de vista del destino de su producción, se podrían caracterizar así: pequeña explotación superficial, empresa de subsistencia, auto-abastecimiento; gran explotación superficial, empresa de producción para el mercado.

No todo se reduce a tendencias doctrinarias o productivas.

Hay problemas creados — en distintos ambientes — fruto del desarrollo que ha seguido el proceso, de concentración o sub-división de la propiedad fundiaria.

El movimiento de ese proceso, en uno u otro sentido, da lugar desde luego a distintos problemas. — BOERGER se refiere a ellos en esta forma:

> *"A los efectos de la producción destinada a satisfacer la demanda "de la humanidad en substancias alimenticias y la materia prima "requerida para atender las exigencias siempre crecientes de la "industria manufacturera de productos sintéticos, las ventajas de "las grandes explotaciones son indiscutibles. — Si bien en los con-"tinentes nuevos, con las vastas extensiones reunidas bajo una "sola dirección, el proceso de la sub-división paulatina de la tierra "ha de seguir aún por mucho tiempo, cabe destacar expresamente "el movimiento a la inversa de los países europeos. — Debido a "la aplicación de las disposiciones legales que como el "Código de "Napoleón", establece el reparto del acervo hereditario por partes "iguales también en la trasmisión de la propiedad rural, se llegó "a un parcelamiento excesivo de la tierra como substracto del pro-"ceso productivo.*
>
> *"De manera que, en los países europeos el problema del minifun-"dio encuentra por parte de los goberanantes una atención desco-"nocida en estos países nuevos donde más bien preocupan ciertos "aspectos del latifundio, ante todo en su relación con la despo-"blación de la campaña".* — (32).

La complejidad de asuntos que se vinculan al fraccionamiento, puede ser mejor comprendida quizá, si se enfoca desde sus dos principales aspectos.

d) *Aspecto técnico-económico*

Indudablemente que la parcelación debe efectuarse de acuerdo con las condiciones agrológicas, topográficas y climáticas de la zona, pero, en primer término el factor que determine el o los límites de la superficie del lote será — sin duda — el tipo de explotación.

No hay mayor importancia de un factor frente a otro; sólo que el tipo de explotación, relacionado con aquellas otras condiciones, comprende todos los fenómenos que pueden incidir sobre su éxito, y nos dará, en definitiva, la pauta más acertada sobre la extensión técnicamente conveniente del predio de colonización, en determinada zona o región.

Debemos referirnos, entonces, a las razones técnico-económicas que mejor recomienden un tipo de explotación.

CONI (33) se muestra partidario del tipo de explotación mix-

ta, agrícolo-ganadera, complementada por las industrias lecheras y de granja (en una palabra, la llamada granja pecuaria); sus características económicas, dice, son las siguientes:

a) *Distribuye y reduce los numerosos y variados riesgos a que está sujeta la agricultura.*

b) *Es el único sistema capaz de absorber la capacidad de trabajo de la familia agricultora durante todo el año agrícola.*

c) *Permite labores más prolijas y alcanza mayores rendimientos unitarios o por hectáreas,*

d) *Proporciona la casi totalidad de los productos necesarios para la alimentación de la familia.*

e) *Permite una adaptación más fácil de cada renglón de la explotación, de acuerdo con la variación de los precios de venta, o sea, que tiene una mayor flexibilidad que la chacra comercial.*

"Es posible que en ciertos años este sistema proporcione una renta "global inferior a la de una explotación de tipo extensivo, pero "tiene la ventaja de anular o limitar las grandes oscilaciones que "son la regla de la explotación extensiva y que pocos agricultores "pueden resistir, salvo que cuenten con capitales de reserva, lo "que es excepcional. — Estas grandes oscilaciones rentísticas de "la agricultura extensiva, desmorazilan al agricultor, lo hacen con- "fiar más en la suerte que en la prolijidad de su trabajo, lo re- "cargan de deudas, cuyos intereses se van acumulando y que ge- "neralmente no pueden levantar determinando una limitación de "sus actividades, por cuanto sus frutos van en su mayor parte "a manos de acreedores". — (33)

Por su parte, GOMEZ HAEDO, al presentar el proyecto de granja ganadera, en su calidad de Vocal del Directorio Integrado en el Banco Hipotecario, (1936), dice que la monocultura es la antítesis del progreso agrícola; en la práctica es un absurdo, en la teoría una regresión, en la técnica una incongruencia.

"Socialmente considerada en su factor trabajo — continúa — ad- "mite el símil del obrero que toda su vida sólo fabrica el mismo "alfiler. — Es el estancamiento o cuando más la tortuga perezosa "del conocimiento. — Treinta años de producir trigo un mismo "hombre y a veces sobre la misma tierra, deja de ser ya un "oficio: será un riel o un hábito. — Frente a la renovación cons- "tante de los métodos que el hombre aplica a la obtención de nuevos "bienes que satisfagan las crecientes necesidades, es casi hoy día "una regresión del dinamismo creador que en todos los otros cam- "pos de la industria humana, va abriendo nuevos horizontes... As- "piramos a que la granja del Uruguay halle su rubro de mayor "sostén en la propia ganadería. — Con ella se enriqueció el país: "es un bien casi providencial, que no puede dejarse de mano" (34).

Así define el tipo de explotación — a su juicio — más conveniente.

Informando ese proyecto el Ing. LLOVET se expresa diciendo que la formación de granjas de ese carácter merece los mayores elogios,

> *"toda vez que ese tipo de colonización, no constituya el único norte "de nuestras actividades"* (35).

Es decir, no sólo debe evitarse la rigidez en lo concerniente a la superficie de la parcela, sino que — sin perjuicio de prestar mayor atención a determinada fórmula — tampoco debe cerrarse las puertas a aquellos tipos de explotación que resulten ventajosos en determinadas circunstancias, zonas o épocas.

El ya citado CONI (36) se expresa concluyentemente, en esta forma:

> *"El tipo de explotación condicionado por el suelo, clima y ubica- "ción, determinará la superficie óptima",*

y en Estados Unidos, la Ley BANKHEAD-JONES, dice en su Art. 1º inc. C:

> *"No se otorgará ningún préstamo para la adquisición de una granja, "a menos de que tenga la extensión que el secretario considere "suficiente para construir una unidad agrícola eficiente y que per- "mita a una familia campesina diligente dedicarse con éxito a las "labores agrícolas que el citado secretario estime que pueden eje- "cutarse satisfactoriamente en la localidad en que se encuentra "la granja",*

supeditándose, aquí también, la superficie a la unidad eficiente de la explotación.

En esta forma, un mismo tipo de explotación, en distinto ambiente, en diferente medio económico y con otras técnicas aplicadas, requerirá variadas extensiones superficiales.

Para hacerse una mejor idea al respecto, transcribiremos algunas explotaciones características que cita MAÑE en su informe, para que sean comparadas con los mismos tipos de nuestro medio.

> "Explotación Lechera.
>
> *"Extensión* 84 *acres* (34 *hectáreas*), *dotación vacuna* 45-50 *ani- "males. — Teóricamente dividida en doce potreros de* 7 *acres cada "uno* (3 *hectáreas*), *todos ellos pasturas permanentes*". —

"Explotación mixta. —

"Extensión 360 acres (145 hectáreas); dotación lanar 400 animales, "dividida en 12 potreros; principal renglón, engorde de corderos "y ovejas, y como complemento, cultivo de cereales; ubicación dis- "trito de Canterbury, donde debido a la poca caída de agua (750 "mm) no convienen pasturas de rotación larga, sino entre 3 y 5 "años" (37).

Un concurso con premio para el establecimiento mejor administrado y que diera mayores ganancias en 3 años de explotación consecutiva, fué ganado por Joseph Broocks, que tuvo el mejor tipo de explotación media existente, en Nueva Zelandia. — MAÑE la describe así:

"Su extensión 203 acres (82 hectáreas) de buenas tierras; obtu- "vieron cosechas durante los 3 años por valor de cinco mil ocho- "cientas libras (trigo, centeno, arvejas, y semillas forrajeras). — "El ganado ascendía de 600 a 700 lanares, la mitad de ellos de "plantel, 14 vacunos, 12 caballares, 25 porcinos y aves. — Durante "los 3 años el plantel lanar produjo 660 animales que vendidos "dieron 4.800 libras; la majada en general produjo 580 piezas, ven- "didas en 580 libras; la lana ascendió a otras 580 libras. El ganado "dió 162 libras, las lecheras 150 libras, los cerdos 195 libras, las "aves 51 libras, los caballares 186 libras y varios rubros menores "740 libras, con un total general de 12.500 libras" (37). —

Esa importancia destacada del factor económico se puso de manifiesto en México, donde según GARCIA MIRANDA, — al referirse al parcelamiento de tierras entregadas a campesinos desposeídos,

"la única libertad que han adquirido de manera permanente es "la social, pero de ninguna manera la económica" (38).

En forma aparentemente paradójica, este autor que no se ha apartado por cierto, de los principios esenciales de la revolución mejucana, dice que los latifundios

"por presentar características económicas ventajosas para la ex- "plotación agrícola, no deben seguir fraccionándose, sino que, por "lo contrario debe lograrse que al ser objeto de afectación, en él "se finque una explotación colectiva; no sólo porque en este sistema "la inversión de capitales queda asegurada, sino porque en él se "lucha mejor contra lo aleatorio del clima y, además, no permite "la existencia de asalariados" (38). —

Es que la solidez económica de la explotación, está en función de su modalidad productiva, de donde se confirma, como ya

hemos expresado, que el tipo de explotación es quien determina la extensión superficial de las parcelas, si nos atenemos a los que señala la técnica.

e) *Aspecto jurídico-social*

Bajo el aspecto del título, el fraccionamiento de tierras presenta otro interés y otros propósitos.

Aquí nos encontramos con dos preguntas de fondo: ¿interesa que todos y cada uno de los habitantes puedan disponer de un pedazo de tierra para trabajar? ¿Es conveniente que la tierra reste sometida a la voluntad de pocas personas, o se prefiere que su uso pueda estar difusamente distribuído?.

La primer pregunta se relaciona con los propósitos de formar muchos pequeños empresarios agrícolas o pocos grandes empresarios. Para el primer caso se tendría un sinnúmero de pequeñas unidades económicas, dando lugar a la creación de una numerosa clase de pequeños burgueses que, en el mejor de los casos, podrán vivir cómodamente, pero con base a economía de aislamiento sin una mayor intervención en la vida económica de otros sectores productivos. — Para el segundo caso, como ya hemos visto, la empresa dedicará casi todas sus energías en la producción para el mercado, descuidando, por el contrario, las condiciones de vida de quienes en ella trabajan. — Tal situación podría ser distinta, armonizándose las bondades internas con las externas, de la gran empresa, y si jurídicamente, la superficie que explota queda a disposición de todos los que la trabajan o de organizaciones que los representen; esa tendencia escapa de los márgenes de las más difundidas organizaciones actuales, pero podría subsistir, quizá exitosamente, en las nuevas formas más equitativas que se vislumbran.

La segunda pregunta parecería que no diera lugar a dudas. Los nuevos conceptos de organización política de la sociedad no permiten, en espíritu, que la tierra pueda ser controlada, en ningún momento, por pocas personas; si ello existiera de hecho, se debería, por supuesto, a defectos de organización y no al deseo de los pueblos. — Lo que se anhela en el orden referente a repartición social de la riqueza suelo, es que exista una equitativa distribución (y libre disfrute) de los bienes que la tierra da.

Bajo el punto de vista que estamos tratando, debemos anali-

zar, asimismo, la repercusión de la grande o pequeña empresa superficial en el grado de ocupación general. (*)

Observaremos entonces, que la pequeña fracción puede dar trabajo al empresario, y absorber, además, todo el trabajo familiar disponible; en forma opuesta, la fracción grande, que permite una alta mecanización de los cultivos, absorbe menor mano de obra por unidad de superficie.

Este hecho significa que nos podemos expresar así, colocándonos siempre en los extremos, para que se aprecie en su entidad el sentido de nuestro pensamiento: donde existe numerosa mano de obra que no encuentra ocupación en otras producciones, deberá fraccionarse la tierra en pequeños lotes, para que cada uno de sus ocupantes procure abastecerse en sus necesidades más perentorias de subsistencia; cuando lo que interesa es la gran producción, para abastecer centros de consumo o usinas de industrialización, la norma será deslindar lotes de gran superfcie.

Refiriéndose a la producción ganadera y cerealera en nuestro país, dice FRUGONI que

> *"si han de hacerse no sólo a base de la gran explotación — que "es la forma industrial y técnica de la empresa — sino a base de "la gran propiedad privada, que es la forma jurídica, aparte del "modo económico y técnico de explotar, esas ventajas, o pueden "no aparecer, cosa frecuente, o si aparecen no compensan los in- "convenientes sociales derivados de mantener el territorio de una "nación dividida entre pocos dueños.*
>
> *"La explotación en grande, con todas las ventajas que Kaustky "señala en su libro* "La cuestión agraria", *puede y debe sin du- "da mantenerse y estimularse, pero desvinculándolas de las fòr- "mas de la propiedad latifundiaria para que se haga sobre la ba- "se de la pequeña o mediana propiedad mediante la cooperación y "el acuerdo de múltiples propietarios, o sobre la base de dominios "del Estado o de cooperativas y sindicatos de trabajadores del "campo"* (14).

Estas son anotaciones respecto de la gran empresa; pero tratándose de pequeñas fracciones de tierra, aparte de los problemas de otro orden a que hemos aludido, pueden originarse serias perturbaciones de orden social. — En efecto, la tierra llevada a su máxima división da lugar al nacimiento del minifundio, que en definitiva consiste en la parcela que produce menos que aquellas necesidades perentorias de subsistencia a que nos referimos más arriba.

(*) Sobre este tópico véase el interesante trabajo del Ing. Agr. Roberto Graña intitulado "Encuesta continental sobre el consumo de productos de alimentación y vestido y sobre la vivienda popular. — Respuesta referente a la República Oriental del Uruguay". (Publicación del Consejo Interamericano de Comercio y Producción, Montevideo, 1945), especialmente el capítulo referente a organización agrícola (págs 10 y sub siguientes).

Ocupándose de los parados en la agricultura, en Estados Unidos, COLOMBAIN se pregunta, con razón evidente,

"*¿No sería oportuno incluir en esta lista* (los parados en la agricultura), *como desocupados parciales, a aquellos propietarios o arrendatarios que viven en granjas que son demasiado pequeñas para poder desarrollar todas sus capacidades de trabajo y proporcionar a sus familiares un nivel de vida adecuado? — Existen miles de familias campesinas que se encuentran en esta situación. — ¿Sería una exageración considerar como sin trabajo a las* 500.000 *familias de propietarios o arrendatarios que tienen que ganarse la vida en una tierra que es demasiado pobre para sustentarla?*" (39).

Los problemas que venimos tratando fueron objeto de pronunciamiento del II Congreso Riograndense de Agronomía, por intermedio de su Comisión Especial de "Organización de la producción", que debió tratar el trabajo de BROSSARD, sobre la propiedad rural en ese Estado. — En el dictamen respectivo se opina que

"*Si, indiscutiblemente, el proceso de la cultura intensiva en grandes propiedades rurales mejor sintoniza con las tendencias de la economía mundial contemporánea, caracterizada por el sistema de produción en masa — más produción — es fuera de duda, entretanto, que el régimen de la pequeña propiedad, como así fué comprendido, es condición fundamental de paz social y económica, estructurando en líneas simples y sólidas las colectividades*" (40).

El aspecto comprendido en este título nos dice que el aparentemente simple problema del fraccionamiento de tierras a colonizar, está directamente vinculado al régimen jurídico imperante, y a la organización social que se desee implantar, factores que, por tanto, son determinantes de las normas al respecto.

f) *El fraccionamiento de tierras en México y en Rusia.*

Interesa conocer, sin duda, dos experiencias históricas, realizadas en vasta escala y en los últimos años. — Se trata de la parcelación de tierras en México y en Rusia, provocadas por revoluciones de alto contenido social.

En el primero de los países citados, en un principio, — seguimos aquí un documento oficial que hace la historia de la parcelación de los ejidos.

"*el procedimiento técnico para construir los ejidos determinó que deberían hacerse estudios para precisar las necesidades de la familia campesina y sus medios de progreso, de manera de conceder parcelas con superficie tal que pudieran lograrse los objetivos anteriores... Dentro de tal tendencia la ley de* 28 *de diciem-*

"bre de 1920, *derogada un año después, estableció*: *que en la tie-"rra que se dotara en los pueblos se denominaría EJIDO y ten-"dría una extensión suficiente de acuerdo con las necesidades "de la población, calidad agrícola del suelo, topografía del lugar "etc.; que el mínimo de tierra de dotación sería tal que pudiera "producir a cada jefe de familia una utilidad diaria equivalente "al doble del jornal medio de la región. — El reglamento agrario "de* 10 *de abril de* 1922 *posteriormente, fijó la superficie de cada "parcela entre tres y ocho hectáreas, según terrenos; la ley agra-"ria de* 11 *de agosto de* 1927 *llevó el límite máximo hasta* 48 *hec-"táreas en terrenos áridos o cerriles; el Código Agrario de* 1934 *"fijó las magnitudes de las parcelas individuales en* 4 *hás., para "terrenos de riego o humedad y* 8 *hás. para las de temporal; el "Código Agrario de* 1940 *adopta estos límites para la "unidad nor-"mal de dotación", pero faculta al Ejecutivo Federal a aumentar-"los, "en caso de haber tierras suficientes". — Por último, "en el "actual período se ha activado el fraccionamiento de los ejidos con "el requisito de que las parcelas no sean inferiores al límite de* 4 *"y* 8 *hectáreas en terrenos de riego y temporal", y se acuerda para "ampliar las superficies de las parcelas legales existentes "hasta "el doble de la superficie de cultivo que haya venido trabajando el "campesino del ejido del de que se trate"* (41).

En una palabra, la revolución mejicana, para colmar una sed nacional — "tierra para todos" — se vió obligada a desmenuzar la extensión superficial del predio agrícola. — Se fué así, por razones político-sociales, a la pulverización de la tierra. — Sin embargo, hubo de modificar el tipo de parcelación; y en ese país, donde la división de la tierra persigue propósitos definidos en su Código Agrario, mantenidos firmemente por una política agraria revolucionaria, hubo de darse prioridad, en este problema, a los factores técnicos y económicos.

En efecto, a fines de 1940, de 16.000 ejidos existentes con propiedad y explotación colectiva, 3.551 habían solicitado al Departamento Agrario el fraccionamiento de sus tierra de cultivo. — Se trataba de explotaciones colectivas que se habían establecido indiscriminadamente, subordinando sus características de orden productivo a las necesidades político sociales. — La solicitación de trocar el régimen en forma totalmente opuesta, sin tampoco contemplar las modalidades productivas, evidenció la inconveniencia de las legislaciones con carácter general; el citado Departamento Agrario inició entonces,

"los estudios técnicos y económicos necesarios para determinar en "cada caso, el sistema de explotación ejidal más adecuado" (42),

sin que ello significara, en ningún momento, la renuncia a la explotación colectiva, que se siguió practicando e imponiéndose en aquellos lugares y en aquellos medios y circunstancias que lo hicieran, repetimos, técnica y economicamente posibles.

En Rusia también se operó un proceso similar. — Pero mientras en México, inicialmente, el cambio de criterio se suscitó con vistas a mejorar las condiciones del campesino, que sólo con un estrecho retazo de tierra no podía satisfacer sus necesidades, en la URSS., esa modificación de conducta obedeció a la necesidad de proveer a sus masas consumidoras y a su creciente industria, de productos agrícolas.

Una publicación oficial del partido de gobierno ruso, describe sencillamente, pero con fuerte elocuencia, cómo se planteó el problema y qué solución se buscó. — Transcribimos su parte más interesante.

A fines de 1927,

> *"...aunque la agricultura, en conjunto, había rebasado el nivel de "antes de la guerra, la producción global de su rama más impor- "tante, la del cultivo de cereales, sólo arrojaba el 91 por ciento "del nivel de antes de la guerra, y en la parte mercantil de la pro- "ducción cerealista, la parte que se destinaba a ser vendida para "el aprovechamiento de las ciudades no representaba apenas más "que el 37 por ciento del nivel de ante-guerra; y además, todos los "indicios anunciaban el peligro de que la producción de trigo para "el mercado siguiese decreciendo.*
>
> *"Esto significaba que el desmenuzamiento de las grandes hacien- "das productoras de mercancías en el campo en pequeñas explo- "taciones y el de éstas en otras más diminutas, proceso que había "comenzado en 1918, proseguía siempre, que las pequeñas y dimi- "nutas explotaciones campesinas se convertían en economías de "tipo semi-natural, capaces de producir solamente una cantidad "mínima de trigo para el mercado, que el cultivo de cereales de "1927, a pesar de que la producción era solamente algo menor que "la de antes de la guerra, sólo dejaba margen para vender con des- "tino a las ciudades un poco más de la tercera parte de la canti- "dad de trigo que los cultivadores de cereales podían vender antes "de la guerra.*
>
> *"No cabía duda de que si no se acababa con tal estado de cosas en "el cultivo de cereales, el ejército y las ciudades de la URSS se "verían abocados a una situación de hambre crónica.*
>
> *"Tratábase de una crisis del cultivo de cereales, a la que segui- "ría necesariamente una crisis de la ganadería.*
>
> *"Para salir de esta situación, era necesario pasar, en la agricul- "tura, al sistema de la gran producción, capaz de utilizar los ser- "vicios de tractores y maquinaria agrícola y de multiplicar el ren- "dimiento del cultivo de cereales para el mercado. — Dos posibi- "lidades se abrían ante el país: pasar a la gran producción de "tipo capitalista, lo que equivaldría a arruinar a las masas cam- "pesinas, a hundir la alianza entre la clase obrera y los campesi- "nos, a fortalecer a los Kulaks y a dar al traste con el socialismo "en el campo, o marchar por la senda de la agrupación de las pe- "queñas explotaciones campesinas en grandes explotaciones de ti- "po socialista, en koljoses, capaces de utilizar tractores y otras "máquinas agrícolas modernas para desarrollar el cultivo de ce- "reales y su producción para el mercado. — Es evidente que el*

"Partido bolshevique y el Estado Soviético sólo podían marchar "por el segundo camino, por el camino koljosiano de desarrollo de "la agricultura" (43).

Y tal fué lo que se hizo.

Estas dos grandes y serias experiencias, que abonan ideas antes expuestas, pueden dar lugar a que expresemos, sin ninguna especie de dudas, como conclusión de este sub-capítulo, que la parcelación de las tierras sólo debe ser realizada bajo claros conceptos técnico-económicos, pero dentro de una definida política social.

4 — *Sistemas de colonización*

a) *Preámbulo.*

Hemos visto qué tierras pueden colonizarse; hemos visto, también, cómo pueden ser explotadas, de dónde se desprende, cuál puede ser su forma de parcelación; y hemos revisado, asimismo, los problemas afines a los puntos enunciados.

Entramos a continuación a analizar la parte más compleja del problema que se refiere directamente a la tierra.

Hemos de estudiar distintas formas de relaciones del hombre con la tierra, sus conveniencias y sus desventajas; hemos de ver a quién debemos tomar las tierras para colonizar, y cómo; y, por último, hemos de apreciar las cuestiones referentes a quién dar la tierra, y cómo darla.

Cada uno de los tópicos que abordaremos, nos dirán de los diferentes sistemas de colonización que se han aplicado y que pueden aplicarse; y hemos de ir viendo, a medida que se nos presenta en el curso de la exposición, aspectos especiales de cada uno de esos sistemas.

b) *Dominio y propiedad de la tierra.*

El tema de la propiedad de la tierra puede dar lugar, por supuesto, a que se escriban varios volúmenes sin lograr agotarlo. — Nuestro propósito, desde luego, es mucho más modesto, y encuadrado — dentro de lo posible — entre los márgenes tampoco muy limitados del asunto colonización.

Puede decirse, sin temor a error, que la propiedad de la tierra y su régimen de ocupación marca distintas etapas de la socie-

dad humana, y que casi siempre, el pasaje de una a otra ha conmovido hondamente los sistemas imperantes en lo relativo al dominio y propiedad de la tierra.

A este respecto podemos decir, con HORNE (5), que

"Originariamente, la tierra era cultivada en común o por cada "uno pero los frutos eran siempre comunes.
"Luego vino, con la evolución y perfeccionamiento agrícolas, con "el mayor esfuerzo y con el aumento creciente de la población, "la apropiación.
"Viene la época de las conquistas en que pueblos enteros, por el "derecho de la fuerza, se apoderan de las tierras y las someten "a su dominio.
"Nace luego el feudalismo, en cuyo régimen la tierra se concen- "tra en manos de la nobleza y los grandes, bajo la protección de "los gobiernos monárquicos.
"Hasta que llega la revolución francesa de 1789 que declara en- "tre los derechos del hombre, el de propiedad y termina con el "régimen feudal.
"Luego, la propiedad se hace individualista y absoluta, y con el "andar del tiempo, engendra el acaparamiento de las tierras en "todas partes por minorías aprovechadas, con la protección legal "del estado, y se comercia con ella como con una mercancía, todo "lo cual plantea problemas serios, que se reflejan sobre las organi- "zaciones sociales y políticas" (5).

Hasta el segundo decenio del presente siglo la idea dominante en lo tocante al dominio de la tierra, era de carácter netamente individual y absolutista, otorgando el Derecho, la plena facultad para el uso y abuso de la propiedad tierra.

Después de la guerra mundial del 14-18, los conceptos de dominio territorial se ubican, principalmente, en dos campos: uno, representado por los países europeos, especialmente los centrales-balcánicos, con sus reformas agrarias, que participaba de la idea de la propiedad individual, sometida a restricciones impuestas por el interés social; otro personificado en la Rusia revolucionaria, que elimina la propiedad individual de la tierra, y establece la propiedad del pueblo por el Estado.

En la actualidad luchan por dominar los tres conceptos citados; pero es sin duda alguna que el derecho absoluto de la tierra va siendo modificado por otras formas que tienden a respetar los intereses generales de la sociedad. — Y parece que en tal norma se inspiran tanto los que propugnan la propiedad individual, pero sin desconocer la función social de la tierra, como aquéllos que participan de esta misma idea, pero creyendo que ello es únicamente factible eliminando el régimen individual.

HENRY GEORGE ha sido, quizás, el doctrinario que más fervorosamente ha combatido la propiedad individual, con argumen-

tos basados en las mismas leyes morales y sociales que sustentaban quienes la defendían. — La fundamentación tan simple y llana, que expone en una de sus obras nos mueve a transcribirla, en la seguridad de que tal posición es compartida por una importante cantidad de sociólogos y economistas, y por el común de la gente.

> *"Respecto al derecho de propiedad — dice en* "La Condición del "Trabajo" *— nosotros sostenemos: que creados como individuos, "con necesidades y facultades individuales, los hombres tienen in- "dividualmente derecho (sometiéndose, naturalmente, a las obliga- "ciones morales que nacen de relaciones, tales como las de familia) "al uso de sus propias facultades y al usufructo y goce del pro- "ducto o resultado de estas mismas facultades De ahí que — an- "terior a la ley humana y que trae su validez de la ley de Dios — "emane un derecho de propiedad privada sobre las cosas producidas "por el trabajo, derecho que quien lo posee puede voluntariamente "transferir, pero del que no puede despojársele — porque sería "un robo — sin su voluntad.*
>
> *"Este derecho, que tiene su origen en el derecho que el individuo "tiene a sí mismo, es el único pleno y completo derecho de propie- "dad: es inherente a las cosas producidas por el trabajo, más no "a las cosas creadas por Dios.*
>
> *"Así, pues si el hombre saca un pescado del océano, adquiere un "derecho de propiedad sobre ese pescado, cuyo exclusivo derecho "puede transferir en venta o donativo. — Mas no puede tener igual "derecho de propiedad sobre el océano, de manera que pueda "vender, dar o prohibir a otros el uso del océano.*
>
> *"O también, si instala un molino de viento, adquiere un derecho "de propiedad sobre aquellas cosas que el uso del viento le permi- "te producir, pero no puede alegar derecho de propiedad sobre el "viento, de manera que pueda venderlo o impedir a otros el uso "del viento.*
>
> *"Si cultiva granos, adquiere un derecho de propiedad sobre el "grano que su trabajo le produce, pero no puede alegar igual de- "recho sobre el Sol que lo hace madurar o el suelo donde crece, "porque estas cosas pertenecen a aquellos dones de que Dios provee "constantemente a todas las generaciones de hombres, y que todos "pueden usar, sin que nadie pueda reclamar para sí solo.* (44).

ARGENTE, refiriéndose a las doctrinas de GEORGE, dice que la propiedad individual de la tierra origina una fuerte desigualdad económica traducida en formas sutiles de esclavitud económica;

> *"esta esclavitud económica que resulta de la propiedad privada "de la tierra —* agrega *— es la que encuentra su formula en la "tiranía política. — La general sujeción de los muchos a los po- "cos, que encontramos dondequiera la sociedad ha alcanzado cier- "to desenvolvimiento, contrastando con la sustancial igualdad po- "lítica, con la verdadera libertad y el sentido democrático propio "de las sociedades primitivas, es el resultado ineludible de la con- "sideración de la tierra como propiedad individual"* (45).

El hecho real y positivo es que el derecho de propiedad existe. — Puede cambiarse el dominio de la tierra y pasar — en una u otra forma — a manos del Estado. — Pero aún llegando a esta etapa, no debe suponerse que la evolución del dominio quedará estable, pues entonces se vuelve a discutir si la tierra, cuando se destina a colonización, debe restar en propiedad del Estado y darse en uso y usufructo, bajo diversas formas, o si debe entregarse en propiedad.

Entonces es cuando realmente el choque de doctrinas y de intereses nos interesan directamente, a los propósitos de este trabajo.

No obstante, al ocuparnos de ¿qué tierras colonizar? y ¿a quiénes tomar esas tierras?, debe observarse detenidamente en qué casos los abusos o los simples usos admitidos por la costumbre, establecen desigualdades entre clases sociales y cuándo estas desigualdades son más acentuadas.

Debe tenerse muy en cuenta tal circunstancia, pues hemos admitido, y es un principio que no se discute, que la colonización del futuro debe llevar en su acción, claros postulados de justicia social. — Ahora que — como hemos visto anteriormente — la intensidad de esa acción depende de los regímenes políticos y las tendencias económico-sociales que imperan.

c) *Concentración y distribucción de la propiedad agraria.*

La concentración de la propiedad es un hecho común a todos los países donde existe la propiedad individual absoluta, y aún en todos los que establecen limitaciones en su uso.

Si la concentración se refiere a la extensión superficial de la tierra, el hecho no sería quizás tan alarmante, y nos interesaría más desde el punto de vista técnico, desde el punto de vista del tipo de explotación. — Incluso en determinadas zonas o países deberá acentuarse el índice de concentración de la extensión superficial, pues será deseable fomentar tipos de explotación con grandes extensiones y sostener o propulsar, además, otros tipos de explotación, de pequeña extensión superficial.

Es decir, la desigualdad distributiva de la extensión superficial entre distintos tipos de explotación, no nos preocupa, y le hemos reservado su importancia en el sub-capítulo anterior, donde hemos expresado que tal problema es de orden técnico económico.

Pero sí ha de preocupar seriamente, la desigualdad distributiva de la propiedad de la tierra. — Como también ha de preocupar elevados índices de concentración de la propiedad, aún cuando ella está dictada por razones técnico- económicas, respondiendo a una necesaria o conveniente desigualdad distributiva de la extensión superficial.

Porque la propiedad de la tierra es el elemento que crea mayores desigualdades, y porque es la propiedad de la tierra la que crea la esclavitud económica a la que GEORGE hace referencia. — Y ello, quizás, desde distintos puntos de vista. — Tomando a la tierra simplemente como un capital, como riqueza acumulada, no ha de discutirse, sin duda, que una elevada concentración de esas riquezas crea desigualdades pronunciadas, y más agudas, desde luego, a medida que el factor "capital" es decisivo en el desenvolmiento económico de cualquier actividad. — Tomando a la tierra como medio de producción, como instrumento de producción, hemos de advertir que los poseedores de tales instrumentos serán los que dispongan — no obstante limitaciones — quiénes, cómo y a qué título han de usarlos; se observa, entonces, las inconveniencias de todo orden que traen aparejadas una elevada concentración de la propiedad de la tierra, pues si ella está en poder de pocas manos, quiere decir que los más deberán aceptar sus condiciones de uso, o no usarlas, — es decir no producir. — Si juzgamos la tierra por su importancia como espacio de ubicación, como lugar de vivienda, veremos con VAZ FERREIRA. (*) que con el régimen de propiedad individual el ser humano, para poder vivir — esto es, para poder estar sobre el Planeta — debe tener un espacio donde habitar, y si no lo tiene, efectuar un desembolso. — Esta injusticia, elementalmente irritante, — se trata del derecho a la vida — es tanto mayor cuanto más concentración de la propiedad territorial existe, pues en este caso, muchos serán los que deban abonar para adquirir su derecho a estar, su derecho a la vida.

En nuestro país, estudios referentes a este tópico recién se inician.

MORON (46) ocupándose de este asunto ha arribado a las siguientes conclusiones:

"1º — *La primera mitad de los propietarios, es decir, la parte*
" *de los propietarios más pobres, poseen un 5 % de la pro-*
" *piedad territorial rural.*
"2º — *El 5 % de los propietarios — los más ricos — poseen el*
" *50 % de la propiedad rural del país.*
"3º — *La clase media de los propietarios (los comprendidos en-*
" *tre el 50 % más pobre y el 5 % más rico) posee 45 %*
" *de la propiedad rural.*
"4º — *La mitad de la riqueza territorial está concentrada en el*
" *5 % de los propietarios más ricos.*

(*) Véase "Sobre la propiedad de la tierra" y "Sobre los problemas sociales", del profesor Carlos Vaz Ferreira, especialmente en lo referente al derecho a tierra de habitación ("derecho a estar").

"5º — *Las tres cuartas partes de la riqueza territorial rural del*
" *país está concentrada en menos del* 15 % *de los propie-*
" *tarios más ricos*" (46).

Posteriormente PASTORE (8) ha podido agregar que

"*el ritmo de la sub-división de los predios mayores de* 2.000 *hás.*
"*que se fraccionan a razón de* 11,83 *por año no autoriza a abrigar*
"*grandes esperanzas en una solución espontánea del "problema*
"*de la tierra" pues, dejando librada la sub-divición a la acción de*
"*la oferta y la demanda,, sería necesario más de un siglo para que*
"*se dividieran los* 1.209 *predios mayores de aquella superficie,*
"*que se encontraban registradas en* 1941, *a menos que se repitan*
"*los hechos que siguieron a la guerra pasada*".

En una muy interesante investigación realizada por el mismo PASTORE en 9 secciones judiciales del departamento de Paysandú, — "muestra" extraída y analizada con la mayor seriedad científica se arriba a conclusiones y se establecen porcentajes muy aproximados a los citados por MORON. — De esa muestra se ha podido constatar que,

"*el* 57,48 % *de los propietarios más pequeños tienen la propie-*
"*dad de solamente el* 43.38 % *de todos los predios que, en con-*
"*junto, abarcan sólo el* 3,52 %, *del área total de todas las seccio-*
"*nes. — El* 42,52 % *de los propietarios más grandes tienen, pues,*
"*en propiedad, el* 51,62 % *de las fracciones, cuya superficie con-*
"*junta representa el* 96,48 % *del áera total del territorio estu-*
"*diado*" (8).

Esta comprobada desigualdad en la distribución de la propiedad rural origina siempre serios problemas de orden social. — Hechos de honda repercusión histórica, regados en sangre muchos de ellos, han tenido como finalidad corregir esa desigualdad.

La colonización, que debe propiciar en lo que le es atingente, un mejor ordenamiento social, no puede desconocer ese problema; lo contrario significaría arriegar su éxito y anular los principios que han de iluminarla.

La colonización opera en dos sentidos sobre este problema; cuando toma la tierra y cuando la dá.

Las revoluciones y las reformas agrarias han sido generalmente decididas respecto del primer punto pues el mismo da el matiz al movimiento. — No tan decidida ha sido la atención prestada al segundo. Es que estos dos problemas que son uno solo, el problema de la tierra, debe ser completamente definido desde un principio, y perseguir una sola y concreta finalidad. — No se puede aplicar un criterio al rescatar o apropiarse las tierras y otro distinto al restituirlas o redistribuirlas.

La colonización realizada, bajo uno u otro matiz de una revolución, de una reforma, o de una simple modificación agraria, debe estar alentada del principio al fin por un sólo propósito, por una concreta finalidad.

Sin embargo puede tener distintas formas de expresión. — Por ejemplo, si se busca la justicia social y económica y se resuelve ir suprimiendo la propiedad privada para ir a la propiedad del Estado. — Al tomar la tierra, se empezará por las más concentratadas, expresándose el hecho por el lema: "eliminemos injusticias"; al dar las tierras, y suprimido el factor principal de desigualdad social, el lema de la colonización será: "produzcamos más y mejor", traladándose así la cuestión del campo social al técnico-económico; empero un mismo firme propósito se alienta: justicia social y económica.

En tratándose, pues, del asunto ¿ a quién tomar tierras para la colonización?, parece indiscutible que se acudirá a aquéllos que concentren mayor propiedad territorial.

Resulta importante, pues, para tal fin, poseer índices y estudios detallados sobre la concentración de la pripiedal agraria.

d) — *Propiedad individual y propiedad comunal.*

Las nuevas formas de colonización tienden o al mantenimiento y difusión de la propiedad individual, sujeta a limitaciones de interés social, o a la supresión de la propiedad individual por la colectiva, representada por el Estado, otorgándose derechos de posesión a comunas o agrupaciones colectivas.

Ejemplo típico de la primer fórmula lo ofrece Dinamarca, donde

> *"el 90 % de los chacareros daneses son propietarios de sus tie-"rras"* (47).

Característico del mantenimiento de la propiedad individual pero afectada por un máximo de restricciones, al punto que se ha llegado prácticamente a eliminar el valor de especulación de la tierra, es el caso ofrecido por Nueva Zelandia, donde según MAÑE (37)

> *"La tierra fué considerada siempre como un elemento de primera "importancia, a tal punto que actualmente es propiedad del Es-"tado, es decir, que ningún propietario puede enajenar su campo "como no sea vendiéndolo al Estado quien a su vez lo revende "sub-dividido o no, otorgando créditos muy liberales y a largo "plazo. — En ese país no hay arrendatarios, sus dueños viven y "trabajan allí con el afán que es de imaginarse.*

En la Argentina no se ha creído conveniente llegar a la propiedad del Estado. — El Presidente del Instituto Autárquico de Colonización de la Provincia de Buenos Aires ha sido categórico al afirmar esta posición, expresándose, al ocuparse de planes de colonización, de la siguiente manera:

> *"Se han ensayado los cuatro sistemas clásicos que concreta TE-"RRY: la donación, el arrendamiento, la enfiteusis y la venta, "que pueden reducirse a dos si se profundizan: el Estado transmi-"te el dominio o el Estado se queda con él. — La experiencia es "suficiente como para no dudar de la superioridad del primero"* "(29).

En nuestro país las fuertes corrientes de opinión más avanzada en la materia se mostraban, al principio del tercer decenio de este siglo, partidarias de esta fórmula, dándole un acentuado carácter a su función social. — MINELLI (48), en un proyecto presentado en nombre de la agrupación colorada de Gobierno Nacional, en 1932, decía

> *"Entre las dos posiciones extremas, la del individualismo abso-"luto y reaccionario que considera que la tierra está afectada, ex-"clusivamente a intereses y fines individuales, y el colectivismo "que aspira a la abolición de la propiedad privada, el concepto "social del dominio se halla en el justo medio porque trata de ar-"monizar los principios fundamentales de la propiedad individual, "con las obligaciones resultantes de la solidaridad e interdepen-"dencia sociales".*

Respecto de la propiedad comunal nos ofrece un ejemplo cercano en el espacio pero no en el tiempo, el Imperio de los Incas. HAYA DE LA TORRE nos da noticias del régimen comunal incásico.

> *"Lo característico del Imperio de los Incas radica en que el comu-"nismo primitivo deviene sistema económico y político. —El sis-"tema incásico no se afirma en la propiedad privada. — El co-"munismo primitivo es elevado a una categoría superior, sistema-"tizado, engrandecido, puesto a tono con la época y teocratizado, "pero conserva su esencia comunista, aunque indudablemente pro-"gresa técnicamente poco"* (49).

H. CUNOW ("Las comunidades de Aldea y de Marca del Perú Antiguo", 1929, citado por el autor precedentemente transcripto), afirma que entre los Incas

> *"...no existió el derecho de propiedad sobre el suelo en la forma "en que el Derecho Romano lo concibe. — Toda la tierra era con-"siderada como bien común; el que la había tomado en posesión "y la habia cultivado no era propietario en el sentido del derecho "moderno, sino usufructuario..., un derecho de propiedad priva-"da no existió entre los antíguos peruanos como no existió entre "las tribus germánicas".*

En nuestros días, el ejemplo de la incautación de la propiedad territorial privada, para ser sustituída por el dominio del Estado, lo ofrece la Rusia Soviética. La historia — según publicación oficial — nos dice cómo se realizó este hecho en los primeros momentos revolucionarios, lo que nos ilustra sobre la importancia de orden social que se le asignó al problema de la tierra. El 26 de octubre de 1917,

> *"...el II Congreso de los Soviets aprobó el decreto sobre la tierra "en el que se declaraba inmediatamente abolida, sin ningún gé-"nero de indemnización, la propiedad de los terratenientes sobre "la tierra". — Esta ley se aprobó, tomando como base un manda-"to campesino general, redactado con arreglo a los 242 manda-"tos locales formulados por los campesinos. — En él se declara "abolido para siempre el derecho de propiedad privada sobre la "tierra, que pasaba a ser sustituída por la propiedad de todo "el pueblo, del Estado. — Las tierras de los terratenientes, de la "familia Imperial y de la Iglesia eran entregadas en disfrute "gratuito a todos los trabajadores"* (43).

Un caso notoriamente intermedio, donde se mantienen algunas formas de propiedad individual del suelo con el máximo de sujeciones al interés social, y donde, simultáneamente se establece la propiedad inmueble comunal, lo ofrece México. En el Art. 27 de la Constitución Mexicana de 31 de enero de 1917, se puede leer:

> *"La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de "los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a "la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de trasmitir el do-"minio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad pri-"vada.*
>
> *"La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la "propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, "así como el de regular el aprovechamiento de los elementos na-"turales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución "equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conserva-"ción. — Con este objeto se dictarán las medidas necesarias para "el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pe-"queña propiedad; para la formación de nuevos centros de pobla-"ción agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables; "para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción "de los elementos naturales y los daños que la propiedad puede "sufrir en perjuicio de la sociedad. — Los pueblos, rancheríos y "comunidades que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan "en cantidad suficiente para las necesidades de su población, ten-"drán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propie-"dades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad"* (49).

El Art. 129 del Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos, de 1934 dice:

"La propiedad de las tierras laborables de los ejidos será "individual, con las modalidades que esta ley establece. — La pro-"piedad de los montes, pastos, aguas y demás recursos naturales "superficiales corresponderá a la comunidad. — Las tierras labo-"rables que constituyan unidades de explotación fisicamente in-"fraccionables y que reclamen para su cultivo la intervención de "la comunidad de ejidatarios, se mantendrá en propiedad y explo-"tación comunal" (15).

La propiedad comunal de México se extiende hasta, en casos, el patrimonio vivo:

"Los ganados que reciben los Comisariados Ejidales serán de la co-"munidad, y en consecuencia, ningún ejidatario ejercerá derecho "de propiedad sobre ellas". — (Art. 11 *del Reglamento para la "distribución y administración de ganados procedentes de fincas "ganaderas declaradas inafectables, de* 31 *de diciembre de* 1941, (41).

Hemos de efectuar algunas observaciones a lo expuesto en este título.

En primer término los ejemplos típicos para el sistema de propiedad individual: Dinamarca y Nueva Zelandia, presentan estas características: cierta concordancia entre la extensión superficial del tipo óptimo de explotación, y la extensión media de la propiedad rural; además, el tipo de explotación es bastante uniforme. Existe, pues, armonía entre el tipo de explotación y propiedad territorial, y en ambos hay uniformidad. Casos muy distintos de los ofrecidos por Argentina y Uruguay, donde sólo la extensión superficial de las explotaciones presenta gran oscilación entre límites muy distantes. En aquellos primeros países — confirmando a GEORGE — no existen grandes desigualdades sociales y la vida política se desarrolla pacíficamente. No puede decirse lo mismo de los dos últimamente citados.

En segundo término deben hacerse acotaciones al factor psicológico. En las reformas agrarias europeas de post-guerra 14-18, no tuvieron éxito las disposiciones sobre explotaciones colectivas, propiedad cooperativa de la tierra, etc. No existía una mentalidad creada para otra forma de propiedad que no fuera la individual ni se conocía otro régimen seguro que el de propiedad individual. Además, no había una solidez política que fuera garantía suficiente de las reformas que se implantaban. Es decir, se deseaba la propiedad individual del suelo, y no se fué capaz de garantizar las otras formas también autorizadas. No existía predisposición, ni existía organización para el establecimiento de nuevas formas de relación entre el hombre y la tierra.

Podría decirse que en México se operó cierta situación similar. Inmediatamente después de la revolución no tuvieron éxito las comunidades agrarias. Ha sido menester en muchos ejidos vol-

ver a fraccionar en forma individual la tierra, y otorgar a sus ocupantes, títulos de propiedad. No existía ni mentalidad ni adaptación para las formas de propiedad común al menos en parte de la población campesina. Recién en los últimos años razones de orden técnico y económico han asegurado las comunidades agrarias. Pero subsiste y se defiende la propiedad individual, especialmente la pequeña.

En Rusia el caso ha sido distinto; fué tal el cambio operado en el sistema imperante, que se tenía la seguridad plena de que las nuevas fórmulas estaban garantidas por un firme propósito revolucionario. Y el fracaso de la Revolución significaba volver hacia el pasado, a quien tanto se odiaba. Había ansias y deseos de nuevas fórmulas, de nuevos métodos; y había también una muy firme y rígida dirección política. También cuando en los primeros años de crisis agrícolas se protegió al campesino rico (kulaks) y a su propiedad, así se hizo porque se necesitaba de él, pero sabiendo ya que aquello era transitorio y que su suerte estaba decidida, como en realidad lo fué.

Podemos decir, pues, del tema del título:

a) que la propiedad individual de la tierra puede llegar a su óptimo en muy especiales situaciones, que reúnan: equi-distribución de la propiedad del suelo, uniforme tipo de explotación de la tierra, democrático y estable régimen político.

b) que la propiedad colectiva de la tierra, por el Estado, puede ser socialmente justa y conveniente, pero exige ciertas condiciones de orden psicológico y político que le son imprescindibles; debe ser, además, sustentada por un perfecto ordenamiento técnico-económico.

c) en fórmulas de transición y para determinados casos, pueden coexistir los dos sistemas de propiedad de la tierra: el individual y el colectivo. Ambos podrán sostenerse y afirmarse, siempre y cuando se apoyen en razones de orden técnico-económico, quienes serán, a nuestro juicio, sus principales determinantes.

e) *Seguridad en la tenencia de la tierra.*

Es muy común confundir el concepto de seguridad en la tenencia de la tierra, con el otro de la propiedad de la tierra, quizás porque la propiedad sea el sistema más seguro de tenencia. Sin embargo, no es correcto asimilar un concepto a otro. Un arrendamiento en especiales condiciones jurídicas, podría ser considerado un buen seguro sistema de tenencia de tierra ; por otro lado, la propiedad de la tierra donde ella fuera factible de ser suprimida, no

proporcionaría, por supuesto, ninguna seguridad en la tenencia.

De ahí que la expresión "seguridad en la tenencia de la tierra" sea más técnica y acertada, por lo mismo que es un concepto más amplio y completo, en el cual se incluye, desde luego, el régimen de propiedad.

Al colono, al campesino, a quien trabaja la tierra porque de ella vive, le interesa la propiedad de su lote porque es el sistema más seguro que conoce; en este caso, la propiedad de la tierra le asegura un lugar donde tener su vivienda, y un medio de vida, porque posee la tierra — instrumento de producción. Eventualmente al productor de profesión le puede interesar también el valor especulativo de la tierra, el valor mercancía. Quiere decir que en lo fundamental, al productor agrario le interesa la propiedad de la tierra, la propiedad de su instrumento principal de trabajo, porque es la única forma concebible para él, de poder tener la posesión del fruto de su trabajo.

H. GEORGE se expresa a este respecto, opinando que

> *"la posesión privada de la tierra en que el trabajo es ejercido, es "necesaria para asegurar el derecho de propiedad en el produc- "to del trabajo. — Porque, ¿quién querría sembrar sin estar se- "guro de la exclusiva posesión, necesaria para poder más tarde "recoger? ¿quién emplearía en el suelo costosos trabajos, sin una "cierta posesión del suelo mediante la cual pudiera asegurarse "los beneficios correspondientes?. — Sin embargo, este derecho "de posesión privada en las cosas de la Naturaleza es muy diferen- "te del derecho de propiedad privada en las cosas producidas por "el trabajo... El propósito del primero — la exclusiva posesión de "la tierra — es puramente para asegurar el otro — la exclusiva "posesión del producto del trabajo — y no puede llevarse más "allá de lo justo de manera que pueda menoscabar o negar el se- "gundo"* (44).

En otra parte de su obra dice el citado autor:

> *"Yo ya he aceptado que una posesión segura de la tierra sea ne- "cesaria para su uso y mejoramiento; pero que no es necesaria su "propiedad se demuestra por el hecho de que en todos los países "civilizados la tierra poseída por una persona es cultivada y me- "jorada por otras".*

Y más adelante:

> *"...Porque hasta que la tierra no rinde al propietario otra com- "pensación más que la del trabajo y del capital que él emplea en "ella, es decir, hasta que por la renta o la cuenta de sus entradas "él pueda sin empleo de trabajo obtener por ella productos de "trabajo, la propiedad no significa más que la seguridad de su "posesión y no tiene valor. — La importancia y el valor de la tie- "rra empiezan solamente cuando ya en el presente, o bien en el "porvenir, ella dará una entrada, es decir, habilitará al propieta- "rio, como tal, a obtener los productos del trabajo, sin ejercerlo "él personalmente, y así disfrutar los resultados del trabajo de "otro"* (44).

La importancia de la seguridad en la tenencia de la tierra es obvia.

HINOJOSA ORTIZ, al prologar el nuevo Código Agrario Mexicano, de 1943, dice que su objeto inmediato

> *"es contribuir al aumento de la producción agrícola, ya que la "seguridad en la posesión y el disfrute de la tierra constituye un "requisito previo para el incremento de la producción"* (50).

El problema de la seguridad en la tenencia de tierras, se manifiesta, por lo general, en los inseguros sistemas de arrendamiento y medianería.

En nuestro país,

> *"sobre* 43.985 *establecimientos agrícolas censados en el año* 1937, *"sólo* 20.590 *estaban explótados por los dueños de la tierra, o sea "el* 46,81 *%. — El* 53,19 *% restante, arrendatarios y medianeros, "constituye una población agrícola sin arraigo, que ha planteado "año tras año, el problema de los desalojos rurales. — Ese sector "de nuestra población agraria que supera el* 50 *%, es el que cons- "pira seriamente contra la racionalización del trabajo rural, y con- "tra el progreso social y económico de la Campaña"* (51).

En Estados Unidos se observa que la falta de seguridad en la propiedad de la tierra

> *"también se ilustra por el hecho de que de* 1880 *a* 1935 *la propor- "ción entre arrendatarios y propietarios que cultivan ellos mismos "la tierra se elevó del* 25,6 *% al* 42,1 *% ... Esta disolución de los "lazos entre la tierra y el propietario que cultiva por sí mismo "su granja, continuó durante el período de* 55 *años respecto a los "cuales se han podido reunir datos. — La proporción de los agri- "cultores que no son dueños de la tierra que trabajan era de:*
>
> "25,6 % en 1880,
> "28,4 % en 1890,
> "35,3 % en 1900,
> '37,0 % en 1910,
> "38,1 % en 1920,
> "42,4 % en 1930,
> "42,1 % en 1935," (39).

COLOMBAIN afirma que:

> *"es evidente que los campesinos pierden su estabilidad relativa y "la seguridad de su situación cuando pierden su "independencia", "es decir, la propiedad o cuando menos la ocupación estable de su "tierra. — Quizás aún más que la defectuosa organización del cré- "dito agrícola, la falta de seguridad en la propiedad sea el más "importante de los muchos factores de la presente situación de "los agricultores que cuentan con bajos ingresos".*

En ese país, el programa de colonización que trata de subsanar esas deficiencias, se aplica por la F. S. A., de diversas maneras:

"La administración compra tierras de buena calidad, construye "en ellas casas y demás edificios de las granjas e instala allí a los "nuevos colonos, proporcionándoles toda la asistencia técnica ne- "cesaria respecto a los mejores métodos agrícolas. — Algunos de "los colonos toman en arrendamiento la tierra que se pone a su "disposición y otros la compran y la pagan a plazos durante un pe- "ríodo de 40 años" (39).

En publicación oficial del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, se dice sobre el tópico del título:

"Podría colocarse entre los primeros puestos en la lista de las "causas de la pobreza rural, la forma inconveniente de tenencia "de la tierra. — Esa forma tiene su expresión en los sistemas de "arrendamiento y medianería. — Esos sistemas crean en el traba- "jador rural una situación de inseguridad que tiene como conse- "cuencia quitarle su independencia para ordenar su explotación, "su vida y su trabajo, de la manera más racional y conveniente. "La consecuencia de este estado, es que tal categoría de trabaja- "dores rurales obtiene las más bajas entradas y el más bajo stan- "dard de vida.

"Su consecuencia es también la creación de un círculo vicioso cu- "yos términos son los siguientes: la tierra, trabajada por quien "no la posee, por quien se asienta en ella en posición insegura, "se desvaloriza por el mal cuidado; el propietario de esa tierra que "pierde calidad, no ejecuta en ella las mejoras necesarias para una "buena explotación. — En resumen, no hay vinculación propicia "entre la tierra misma, su propietario y quien la trabaja en arren- "damiento.

"La mencionada situación de inseguridad impide que el trabaja- "dor planifique su explotación sobre sólida base" (24).

GONZALEZ GALLARDO, al ocuparse de los tres principios de la estabilidad agrícola mejicana, que la Administración Pública se esfuerza por satisfacer, señala que ellas son:

"La seguridad de la posesión de la tierra.
"Un precio remunerador para los productos agrícolas.
"Un mercado seguro para los mismos" (52).

La especial significancia de este factor, — de carácter subjetivo, en parte, — se ha puesto de manifiesto claramente en países que han abandonado la propiedad privada. — En Rusia fué menester la modificación de fórmulas, para poder obviar la crisis que amenazaba el sector agrícola; esa modificación incluía la adopción del Estatuto del Artel que permite la propiedad privada de pe-

queños bienes familiares del campesino, y la adjudicación a los koljoses, en posesión perpetua, de sus tierras. — Así fué como llegado al final del segundo plan quinquenal, en 1937, se afianzó definitivamente el régimen koljosiano.

"A ello contribuyeron — se dice en la historia oficial de la revo-"lución bolshevique en Rusia — considerablemente el Estatuto del "Artel agrícola, aprobado en el II Congreso de koljosianos de cho-"que celebrado en febrero de 1935, y la adjudicación a los koljo-"ses, en disfrute perpetuo, de todas las tierras cultivadas por ellos. "— Gracias al afianzamiento del régimen koljosiano desaparecie-"ron del campo la miseria y la inseguridad. Mientras que, tres años "antes, cada koljosiano recibía dos kilos de trigo por jornada de "trabajo, ahora la mayoría de los koljosianos en las regiones ce-"realistas, comenzó a recibir de cinco a doce kilos por jornada de "trabajo, y muchos de ellos hasta veinte, aparte de otros produc-"tos y de los ingresos en dinero" (43).

En México, la inquietud que derivaba de la falta de seguridad en la tenencia de la tierra, da lugar a que se crea imperativo

"crear en el ejidatario la conciencia de la seguridad en la pose-"sión de la tierra". (52).

Fué menester ir al fraccionamiento de parcelas y a la expedición de títulos parcelarios a cada ejidatario, y a la otorgación de certificados de derechos agrarios.

GONZALEZ GALLARDO (52) dice que hasta el 31 de agosto de 1942 se fraccionaron 1.113 ejidos, titulándose 109.652 parcelas, y que en 2.178 ejidos se han expedido 216.971 certificados.

Ocupándose del artículo 154 del nuevo Código Agrario mexicano, que trata de los Certificados de Derechos Agrarios, HINOJOSA ORTIZ (50) efectúa el siguiente comentario:

"El Certificado de Derecho Agrario asegura la estabilidad del "ejidatario en su ejido, garantizándole el pacífico disfrute de su "parcela y el derecho al aprovechamiento de los bienes comunales "(pastos, montes, aguas), de conformidad con los reglamentos res-"pectivos. — Sólo el Presidente de la República puede modificar "o suprimir los derechos otorgados a un campesino con el Certi-"ficado... El certificado también acredita y garantiza plenamente "los derechos del ejidatario dentro de una explotación colectiva.-... "La anulación sólo puede hacerse por una causa: el abandono del "cultivo de la parcela durante dos años consecutivos. — Esta for-"ma representa la base de la tranquilidad y del aumento del esfuer-"zo y de la producción en el ejido".

MANUEL AVILA CAMACHO, Presidente de la República Mexicana, en discurso pronunciado el 27 de noviembre de 1941, con mo-

tivo de la entrega de títulos y Certificados de derechos agrarios a campesinos del Distrito de Jilotepec, Estado de México, se expresó así:

> *"Uno de los sentimientos del pueblo que dieron vida al movimiento "revolucionario fué la aspiración de los hombres del campo por "poseer un pedazo de tierra, donde pudieran emplear sus energías "y fincar el patriminio de su familia. — La necesidad de realizar "esa obra de justicia social en el menor término posible, deter- "minó que las dotaciones se hicieran en forma global, sin definir "y garantizar los derechos individuales; pero tal estado de cosas "en el ejido desde su principio se ha considerado como transito- "rio, pues no se completa la justiciera distribución de la tierra con "sólo poner a los pueblos en posesión del área que se les concede, "ya que las legítimas demandas populares imponen que se esta- "blezca concretamente los derechos de cada campesino en su ca- "rácter de ejidatario, con certificados como los que hoy se entre- "gan, o con títulos parcelarios"* (41).

Estas medidas se adoptaron, sin duda, debido a que todavía no se tenía la seguridad en la consolidación definitiva de las conquistas revolucionarias, en el mantenimiento del espíritu y de la acción revolucionaria.

En acuerdo del Presidente Mexicano, de 11 de diciembre de 1940, se observa que

> *"Sólo afianzando, con medidas tangibles, la tranquilidad necesa- "ria, podrá procederse al aprovechamiento racional de la riqueza "agrícola, sin apresuramientos ni excesos agotantes de los recursos "en pie, que tienen por origen la falsa idea de que es precaria e "indeterminada la propiedad que se ha conferido a los ejidata- "rios"* (22).

Desde luego que no se reniega del principio colectivista, como hemos tenido oportunidad de aclarar; sólo se desea salvarlo, dando la garantía documentada que ofrezca la seguridad en la tenencia de la tierra, que el pueblo reclama, y que había tomado caracteres de necesidad nacional. — El ejido, por tanto, mantiene su unidad y fisonomía y no deja, por ello, de cumplir su misión social y económica. — Así lo afirma el citado acuerdo presidencial; en efecto, en él se dice, más adelante:

> *"Ello no excluye, sin embargo, el reconocimiento de que la agri- "cultura moderna, lejos de marchar hacia la explotación desorde- "nada e individual, tiende a planificar la economía rural, a or- "denar los cultivos, a realizarlos en mayor escala, para obtener una "creciente cantidad de productos de buena calidad, adecuados a "los requisitos de la demanda, con un esfuerzo humano cada vez "mejor aprovechado.*

"El parcelamiento ejidal no deberá entorpecer los esfuerzos de con-"junto que vayan dando a cada zona las características de una "unidad dirigida por cuanto a la explotación, el tratamiento indus-"trial de los productos, a su almacenamiento y a su transporte, "pues el propósito que se persigue queda sastifecho al garantizar "a cada quien en la posesión y disfrute de lo suyo sin que se "eximan a las personas individuales de cumplir los deberes que tie-"nen como miembros de un todo social, cuya economía ha de orga-"nizarse en vista de dos finalidades: satisfacer las necesidades di-"rectas del productor y su familia, y cooperar al bienestar común" (22).

La preocupación por atender un reclamo popular y una necesidad nacional es evidente; como evidenciado queda, también, la importacia subjetiva capital que adquiere el fenómeno de la seguridad en la tenencia.

Esa política de seguridad se define, además, en otro documento oficial, la Circular Presidencial de 11 de diciembre de 1940 a los Gobernadores, donde se puede leer:

"El Ejecutivo de mi cargo considera como una urgente necesidad "llevar al ánimo de los trabajadores de la tierra una absoluta "confianza que intensifique sus labores en bien de la economía "agrícola del país. — Para tal efecto, juzgo indispensable delinear "una política agraria que tienda a fijar, con certidumbre y perma-"nencia, los legítimos derechos que sobre el suelo corresponden tan-"to a los ejidatarios como a los propietarios, pues sólo la convicción "de la seguridad de los derechos de cada quién sobre la tierra puede impulsar y mantener un trabajo fecundo y constante en el cam-"po" (22).

"El ideal de todo hijo de agricultor es poseer el derecho de labrar "un pedazo de tierra por su propia cuenta; es la justa aspiración "del individuo a la independencia social y económica",

ha dicho el diputado nacional argentino MAINO (53) al tratarse en la Cámara de Diputados la Ley Agraria Nacional.

Es, en efecto, el derecho a trabajar un pedazo de tierra, y es, también, pero fundamentalmente, el derecho a la seguridad en la tenencia de esa tierra. — No importa que la seguridad se le otorgue por un título de propiedad, por certificados de derechos agrarios o por adjudicación en posesión perpetua. — Lo esencial, repetimos, es la seguridad en su tenencia, que le garantice, eso sí, la propiedad y disfrute del fruto de su trabajo.

f) *Formas de tenencias.*

Hemos visto algunas formas de tenencia de tierras; en propiedad absoluta, en propiedad limitada, en posesión perpetua y en uso condicionado (caso de los derechos agrarios mexicanos).

Otras formas separan el usuario del propietario de la tierra, estableciendo obligaciones de pago del primero para con el segundo. — En estos casos el pago del uso de la tierra puede ser realizado en moneda o en especies. — Y la relación entre el locatario y el propietario puede ser impersonal o personal.

Característico de esta última modalidad — pago en especie y relación personal — es el sistema de la aparcería. — En la aparcería, el propietario y el agricultor establecen un modo de sociedad, que puede presentar muy distintas modalidades, según la participación de cada uno en el capital de explotación y de acuerdo con el reparto de entradas brutas. — Los aparentemente buenos principios que la sustentan: asociación de capital y trabajo, y remuneración del capital según la cosecha obtenida, desaparecen a poco que se profundice el análisis: en efecto, es corriente que el capital se reduzca a veces, al solo aporte de la tierra; además la percepción de las partes no es técnica, puesto que debería referirse a un porcentaje sobre el rendimiento líquido del predio. — Tanto en la forma técnica a que nos referimos, como en los modos corrientes, la fiscalización de las entradas es dificultosa. — En el caso de que el Estado sea el propietario de la tierra, la aparcería presenta un problema jurídico, pues se daría el caso de que el colono sería socio del Estado.

Las principales ventajas que se atribuyen a esta fórmula consisten en que el propietario puede tomar la dirección técnica de la empresa y en que el pago es variable con las cosechas.

Más usual es el sistema impersonal, conocido como arrendamiento. — En este caso el propietario no hace más que percibir el valor del arriendo o alquiler estipulado y, por lo común, se desentiende tanto de las condiciones como dá la tierra, así de como la recibe.

Es la más perjudicial e invonveniente forma de tenencia de tierra, en cuanto ella se desarrolla en plazos breves. — Sus desventajas están en relación inversa con la magnitud de los plazos.

COLOMBAIN (39), ocupándose de los Estados Unidos, donde los contratos de arrendamiento más comunes son aquéllos que tienen el plazo de un año, opina que:

> *"es evidente que, cuando el período de arrendamiento se acorta "a tal extremo, resulta imposible establecer un sistema racional "de rotación de cultivos y efectuar reparaciones y menos aún em-*

"prender el mejoramiento de la tierra y de los edificios. — La "tierra queda exhausta, los edificios se deterioran y tanto el arren- "datario como el terrateniente se empobrecen. — En el caso del "arrendatario, este empobrecimiento gradual se ve agravado por "el costo considerable de sus frecuentes cambios".

En punto a colonización, no puede existir interés en que la acción colonizadora se efectúe por medio de un régimen de aparcería o de arrendamiento a corto plazo.

Podría creerse conveniente, y se ha propiciado la colonización en arrendamiento a largo plazo, donde el factor seguridad en la tenencia no presentaría dificultades, y donde, por otro lado, se obviarían las posibles futuras desigualdades originadas por un sistema de propiedad individual.

En el país existen algunos antecedentes al respecto; en 1929, COSIO Y GUICHON (54) presentan a la Cámara de Diputados un proyecto de ley creando el Banco de Colonización e Industrias del Estado, el cual quedaba autorizado para la

"compra de tierra para ser vendidas o arrendadas a colonos a un "plazo máximo de 30 años y 90 años cuando se trate de arrenda- "mientos";

posteriormente, en 1932, un proyecto de Tierras del Pueblo, iniciativa del Dr. Baltasar Brum, fué presentado por un grupo de legisladores batllistas. Su artículo cuarto decía lo siguiente:

"Las tierras adquiridas en virtud de esta ley se designarán "Tie- "rras del Pueblo", y fraccionadas en "estanzuelas", chacras, quin- "tas, huertas y solares, podrán ser entregadas en arrendamiento "en las siguientes condiciones:

"A) A un plazo mínimo de treinta años, pudiendo renovarse por "los períodos que determinen las leyes.

"B) El arrendatario tendrá las facultades y las obligaciones le- "gales anexas a tal calidad y los mismos derechos que el pro- "pietario para mejorar el inmueble. — Las mejoras reali- "zadas, cualquiera que fuesen, por ejemplo; construcciones, "plantaciones, etc.; en el caso que el Estado se negase a re- "novar el contrato a su vencimiento, le deberán ser paga- "das por su valor, apreciados por peritos".

"C) El precio del arrendamiento para las "Tierras del Pueblo" "no podrá exceder, en los primeros años, del cuatro por "ciento, de seis por ciento en los diez siguientes y de ocho "por ciento en los últimos diez años, del precio de adquisi- "ción".

"D) El arrendatario deberá habitar el inmueble y podrá trasmi-"tir sus derechos por herencia o por cualquier forma de "trasmisión de dominio siempre que el adquirente habite en "la propiedad".

"E) Las mejoras realizadas por el arrendatario están exentas "de impuestos; y no podrán ser hipotecadas ni tampoco eje-"cutadas, e inembargadas hasta el valor de dos mil quinien-"tos pesos" (21).

En los fundamentos de este interesante proyecto, se ocupaban de dos de los tópicos más importantes del sistema de arrendamiento, como ser plazo y precio.

"El sistema actual de arrendamientos, de tasa elevada, que no es-"tá en relación con la rentabilidad del suelo, y de corta duración "sin garantía alguna para las mejoras, impide el planteamiento de "las explotaciones de aliento en las que el factor tiempo es deci-"sivo" (21).

En otra parte destacaba el documento las ventajas del dominio colectivo de la tierra, al referirse a la adquisición de tierras por el Estado.

"Y en un futuro no lejano, — se dice — por esa vía se podrá "restituir a la sociedad, representada por el Estado, el dominio "del suelo. Con ello se logrará que el fruto del esfuerzo del indi-"viduo, aplicado a la tierra, sea integralmente para el individuo "y la supervalía — además de la renta — del suelo, obtenida "por la acción colectiva, sea totalmente para la sociedad.
"La renta del suelo puede constituir una formidable fuente de ri-"queza que permita al Estado atender los gastos públicos sin gra-"var el trabajo" (21).

Otra forma de colonización por arrendamiento, lindante con la enfiteusis, está constituida por el arrendamiento vitalicio, fórmula que a iniciativa del Senador A. L. PALACIOS fué inserta en la ley agraria argentina, en el artículo 63, que así se expresa:

"El Consejo Agrario Nacional, sin perjuicio de las demás dispo-"siciones de la ley número 4167, podrá dar en arrendamiento vi-"talicio las tierras fiscales, que no entren en el plan de colonización "regido por las disposiciones anteriores, por el precio fijo o mo-"vible y en las condiciones que determine la reglamentación que "deberá dictar al efecto con aprobación del Poder Ejecutivo. — El "locatario estará obligado a vivir en la tierra arrendada y a tra-"bajarla y tendrá derecho para cobrar al final del contrato las "mejoras necesarias y útiles que hubiera realizado, siempre que "aquél no termine por causa que le sean imputables. — El contra-"to es intransferible, pero los herederos del locatario tendrán de-

"recho preferente para ocupar la tierra al mismo título. — El lo-
"catario sólo podrá ceder el arrendamiento, con previa autorización del Consejo Agrario" (55).

La diferencia más notable con relación a la iniciativa de Brum, es que la ley argentina estipula la intrasmisibilidad por herencia, de los derechos del contrato, mientras que aquella determina explícitamente esa facultad.

Dentro de la forma de tenencia en arrendamiento destacaremos, por la innovación, la referente a cooperativas para el arrendamiento de tierras, auspiciadas en Estados Unidos por la F. S. A.; la cooperativa así formada

"ocupa el lugar del propietario que no estaba dispuesto a tratar
"con más de un inquilino, fracciona la tierra y otorga una parcela
"a cada uno de sus socios" (39).

Otra forma de tenencia de característica no-personal, con contratos de esencia eminentemente territorial, está constituida por la enfiteusis.

La enfiteusis no es otra cosa que un contrato de arrendamiento, a largo plazo y baja renta, de pago periódico. — El enfiteuta se beneficia con el dominio útil de la tierra, pudiendo tener el derecho de cederla a título oneroso o gratuito, previo conocimiento del propietario y — en su primer época — pago a éste del laudemio (comisión sobre la transferencia). — El propietario retiene el dominio directo de la tierra.

El enfiteuta, al gozar del uso de la tierra por largo plazo (de 18 a 99 años, según la ley francesa) se preocupa por su conservación y mejora· No obstante, se constituyó norma en estipular estas condiciones — conservación y mejora del suelo — como obligaciones contractuales.

La ventaja fundamental de la enfiteusis consiste

"en que hace desaparecer la contradicción que existe, en los casos
"de explotación indirecta del suelo, entre el interés permanente
"del propietario y el interés transitorio del arrendatario" (56).

ANDRES LAMAS ("Rivadavia y la legislación de las tierras públicas", citado por REINOLDI (2), aporta los siguientes argumentos a favor de la enfiteusis:

"Siendo la tierra propiedad pública, se obtendrán los siguientes resultados:
"Evitar que la tierra se convierta en ramo de comercio, en pre-
"sa de la usura y del agiotaje.
"Evitar las acumulaciones de grandes extensiones de tierras y las

"especulaciones sobre el aumento del valor que adquieran por el "transcurso del tiempo, crecimiento de la población y el trabajo "y el capital social.
"Propender a que la tierra quede en manos de las clases traba- "jadoras, más activas y productoras.
"Concurrir a que las culturas tomen la extensión y la distribución "más conveniente para el aumento de la producción.
"Permitir que el Estado pueda promover eficazmente las cultu- "ras más provechosas y la creación de centros agrícolas y urba- "nos.
"Enriquecer al Estado, con la prima que la propiedad privada "le da a la indolencia y al agiotaje de las tierras, devolviéndole "a la sociedad la parte que le corresponde en el aumento del va- "lor territorial producido por su capital y su trabajo, lo que permi- "tiría la supresión de los impuestos y una distribución más equi- "tativa de la riqueza pública.
"Ultimamente extinguir el régimen feudal adherido a las grandes "propiedades rurales, propendiendo así a la organización de la "sociedad democrática y a la verdad del sistema representativo".

En marzo de 1826 se instituye en la Argentina la enfiteusis perfeccionada, la neo-enfiteusis o la enfiteusis rivadaviana, como se le llamó después, en homenaje a Rivadavia que fué su autor. — Esta enfiteusis se diferencia de la clásica en que aquí el cánon se paga al Estado, que es el propietario de la tierra, y no a particulares.

Los motivos que llevaron a Rivadavia a dictar esa ley no fueron precisamente de orden colonizador, sino positivamente de orden financiero, pues las tierras fiscales que así quedaron en poder del Estado, sirviéronle de garantía para el pago de servicios de amortizaciones e intereses de empréstitos extranjeros.

Algunos autores no se han manifestado partidarios de la enfiteusis de Rivadavia, y Sarmiento mismo fué acérrimo opositor de la idea. — Ilustra esta posición la transcripción que hacemos del Diputado argentino NICOLAS REPETTO, quien se ocupa a la vez del pensamiento de este último.

"Necesitado de recursos fiscales — se expresa — y al mismo tiem- "po de una garantía para los empréstitos exteriores que proyec- "taba realizar, Rivadavia sancionó la ley de enfiteusis, pero sin "limitar la superficie de la tierra concedida y sin obligar tampo- "co a los enfiteutas a ocupar y trabajar personalmente la tierra. "— Toda la enfiteusis se redujo sencillamente a conceder en arren- "damiento extensiones enormes de tierras sin más obligaciones que "la de pagar el cánon. — Y ya se ve cómo esos contratos se cum- "plieron.
"Esas enormes extensiones de tierra fueron subarrendadas de in- "mediato a precios más o menos elevados y los enfiteutas se guar- "daron bien, por lo general, de pagar el cánon. — Eso ha quedado "bien establecido. — Sarmiento, que se había apercibido de todas "las fallas fundamentales y de las consecuencias deplorables que

"tendría este ensayo enfiteuta en nuestro país, sostenía que lo ur-"gente era cambiar el régimen de la tierra, propendiendo a su "división y distribución racional a fin de que el país se poblara, "enriqueciera y civilizara. — Invitado a expresar su juicio sobre "un proyecto de codificación de la enfiteusis en Buenos Aires, re-"dactado por el doctor Gabriel Ocampo, en 1851, Sarmiento se atre-"vió — porque hay que decir que "se atrevió" en un momento en "que la tierra era dilapidada y se destribuía a la marchanta entre "gente de bien" en la provincia de Buenos Aires — se atrevió a "manifestar desde las columnas de "El Nacional", que esas leyes "de enfiteusis eran la causa de todos los trastornos, tiranías, con-"fiscaciones, guerras y desgracias que habían pesado tantos años "sobre Buenos Aires".

"Sarmiento era adversario decidido de la enfiteusis, porque la ha-"bía visto degenerar en un simple sistema de tierra poseída sin o-"cupación" (16).

En nuestro país tenemos un antecedente legal de la enfiteusis, en la ley de 17 de Mayo de 1833, que estipula por su artículo primero:

"Las tierras de propiedad pública destinadas al pastoreo que no "estuviesen poseídas por más de viente años, se darán en enfiteusis "por el término de cinco años, que empezarán a correr desde la pro-"mulgación de la presente ley".

El artículo quinto facultaba la venta de las tierras en favor de los enfiteutas. Esta ley no ha sido considerada, con razón, propiamente de enfiteusis por la exigüidad de los plazos y por la facultad para su venta. — Apenas dos años después, el 20 de junio de 1835, una ley autoriza al P. E.

"para enajenar la propiedad de los terrenos públicos de pastoreo, "poseídos en enfiteusis",

en concordancia, precisamente, al pensamiento inserto en el artículo quinto de la ley anteriormente citada. — Por lo demás, la ley del 33 fué derogada por decreto-ley de 15 de enero de 1867, destruyendo asi los últimos vestigios de aquella forma de enfiteusis que pudieran subsistir, pues

"se decía que habían expirado los plazos determinados por la mis-"ma y de consiguiente a los enfiteutas sólo les quedaba el derecho "de ser preferidos para la compra de las tierras objeto del referi-"do contrato". (2)

FRUGONI, en su proyecto de ley creando el Instituto de Colonización y Reforma Agraria, presentado en 1940, establece la adjudicación en arrendamiento enfitéutico, por término de 50 años, con cánon renovable cada cinco, y con promesa de venta. — Esta

iniciativa del destacado parlamentario uruguayo aparenta tener una contradicción con la conocida posición doctrinaria del mismo, al establecerse facilidades para la adquisición en propiedad.

El mismo autor explica el hecho, en la fundamentación de su proyecto.

> "*El régimen que hemos ideado* — dice — *permite que el arriendo*
> "— *forma general de adjudicación* — *se transforme en compra con*
> "*sólo hacer intervenir un adicional del arrendamiento como amor-*
> "*tización, ya sea por el total del precio o por el saldo si hace alguna*
> "*entrega al contado.* — *La amortización es de un 2 %... No hemos*
> "*querido, sin embargo, oponernos a las adquisiciones, y sin creer*
> "*que sean preferibles al régimen de la enfiteusis, las facilitamos,*
> "*haciendo concesiones al criterio predominante en nuestro medio*
> "*legislativo y aún al deseo corriente entre los campesinos de nues-*
> "*tro país*". (14).

Hemos querido detenernos en este punto, que podría parecer obedece a deseos personales, porque la concesión a que llega el Dr. Frugoni, ateniéndose a un hecho positivo e indiscutible: "el deseo corriente entre los campesinos de nuestro país"; significa reconocer — como no podría ser de otra manera — la falta de preparación psicológica, para la aceptación del régimen de enfiteusis.

Resumiendo lo expresado en este título, hemos de decir que el arrendamiento o aparcería a corto plazo, como fórmula de colonización, no puede considerarse conveniente bajo ningún punto de vista.

En segundo término, para el arrendamiento a largo plazo, para el arrendamiento perpetuo y para las distintas fórmulas de enfiteusis, la mentalidad de nuestro campesinado no está preparada para aceptarlos plenamente. Podría crearse, no obstante, el ambiente adecuado a tales ideas.

Sin embargo, parecería que dichas fórmulas, en nuestra actual organización política y social, no tendrían andamiento beneficioso. No debería olvidarse lo que enseña la experiencia histórica. No existirían, con seguridad, garantías suficiente, para ninguna de las partes, de que tales sistemas pudieran perdurar. Sin garantías no hay seguridad en la tenencia de la tierra, y ya hemos visto lo que esto significa.

Sólo un movimiento firme y pujante, que alentara esas ideas, llegara al poder y diera sensación de permanencia en él, puede asegurar el triunfo de esas fórmulas y eliminar la inestabilidad en esas formas de tenencia de tierra.

g) *Función social de la tierra*

Como en cierto grado habrá podido apreciarse de lo anteriormente expuesto, la propiedad territorial individual y absoluta, va cediendo paso, poco a poco, a otras formas de tenencia.

Quizás el más importante motivo que ha ido modelando estas nuevas concepciones, sea el que atribuye a la tierra una función social, sustrayendo de ese modo su destino y su utilización, de la voluntad propia y exclusiva de su propietario, para entregarlo a la sociedad, de quien es sin duda, su básico pilar de vida, de bienestar y de paz.

En este orden de ideas, el viejo concepto de propiedad — como nos hemos expresado anteriormente — ha sido perfeccionado, limitándosele en su uso y abuso, y adicionándosele obligaciones.

Esta idea es la predominante en las transformaciones agrarias de todo orden y matiz que se iniciaron en la segunda década de este siglo y no puede desconocerse que ella ha moderado, en parte, las críticas que se le hacían a la propiedad privada. Sin embargo, los nuevos conceptos no han arraigado en forma, su esencia no es aún bien comprendida, y — dado el control que requiere, no se han montado eficientemente las organizaciones administrativas correspondientes. De ahí que su aplicación, salvo excepciones, no haya llegado a la firmeza que caracteriza su doctrina, defendida fervorosamente por hombres de muy distintas posiciones económicas y políticas.

Los principios que ilustran la finalidad social de la tierra son múltiples y, quizás, incontables, pues en cada caso y en cada tiempo, condiciones de uso distintas dan a la misma esa característica.

En definitiva, como surge de la sola expresión, la tierra que cumple su función social es aquélla que no sólo deja de perjudicar a la sociedad, sino la que le presta el servicio para el cual está mejor dotada.

El perjuicio o beneficio que causa a su tenedor particular poco cuenta en la cuestión. Lo normal debe ser que si la sociedad se beneficia con un uso determinado de la tierra, lo mismo le suceda al individuo propietario.

Sin embargo, como el cambio de concepto debe ir acompañado por modificaciones en la estructura social — y eso no siempre sucede — ocurre que el carácter declarado de función social puede llegar a limitarse en la práctica, porque se entra a respetar los legítimos derechos del propietario particular. Y en esta forma, el grado de la función social de la tierra se hace variar según los intereses en juego. Entonces sin necesidad de que llegue a desvirtuarse, como

no obstante ocurre, la función social de la tierra se disminuye, creando distintos matices, que obligan considerarlos detenidamente.

Ocupándose de estos problemas, al referirse a la Reforma Agraria en España, dice AZPEITIA

"...*Para llevar a cabo una transformación en el régimen de la pro-*
"*piedad privada sobre la tierra, pueden adoptarse fundamentalmen-*
"*te estos tres criterios:*

"1º) *Consagrar el principio de que la propiedad de la tierra es*
"*como la del aire, la luz o el agua y debe corresponder a todos*
"*por igual, imponiéndose en términos absolutos la nacionali-*
"*zación del suelo*".

"2º) *Partir de un principio de justicia social distributiva, limi-*
"*tando la propiedad de la tierra con normas de igualdad que*
"*afecten a todos los ciudadanos, señalando en consecuencia*
"*un máximo de posesión territorial, determinada por la ma-*
"*yor o menor extensión superficial*".

"3º) *Atender ante todo a la finalidad social de la posesión de la tie-*
"*rra, entronizando con amplitud el dogma de la expropiación*
"*forzosa por utilidad pública, para adoptar como punto de*
"*partida en la Reforma, la aptitud de las fincas para el má-*
"*ximo rendimiento de función social en la transformación*
"*proyectada*". (57).

AROSTEGUY (17), por su parte, se expresa así sobre el particular:

"*La tierra, bien máximo en la economía de una nación, no debe*
"*ser entregada sin limitaciaones al usufructo del individuo, si no*
"*convergen los intereses particulares de éste con los de la sociedad;*
"*ella tiene una primaria función social a desempeñar y debe ceñirse*
"*a tal destino cualquiera fuere el uso que de ella se haga*".
"*En nombre de ningún derecho puede mantenérsela inactiva si es*
"*necesaria a la producción; ni dilapidarla con laboreos o explota-*
"*ciones irracionales; ni despreciarla abandonándola a la invasión*
"*de especies vegetales nocivas. — Económicamente similar es la*
"*obra de quien no la use descuidándola a aquél que la cediera a ma-*
"*nos extrañas, pues de la misma manera desaparece para el apro-*
"*vechamiento nacional*".

HORNE cree que los principios consagrados del nuevo concepto de la propiedad, son:

"*a*) — *La tierra no es una mercancía. — Es un medio de produc-*
"*ción en manos de quien la trabaja — posesión, tenencia*
"*o propiedad*".

"*b*) — *Debe ser explotada convenientemente, pues debe dar ren-*
"*dimiento a más de quien la trabaja, a la sociedad*".

"c) — *Las tierras ociosas o abandonadas, pasan al Estada para "que éste las entregue a la producción".*

"d) — *Apropiación por el Estado del mayor valor o valor social "por medio del impuesto".*

"e) — *Limitaciones al dominio impuestas al beneficio común, co- "mo la explotación racional y bien orientada, limitación de 'superficie, prohibición de la venta e hipoteca libremente, "asociación y unión en el trabajo, etc.".*

"f) — *Para mantener las bases el Estado regulará socialmente el "régimen de la tierra, evitando la vuelta a la concentración "y al feudalismo. — Aquél debe conservar el derecho a la "expropiación en cualquier momento, por el precio de ori- "gen, previo pago de mejoras, cuando la tierra cambie de "destino o se concentre o se sub-divida excesivamente, o no 'cumpla sus fines sociales"* (15).

Opiniones concordantes se expresaron en la Cámara de Diputados Argentina, al tratarse la Ley Agraria Nacional. DICKMAN (58) dijo que:

"*La propiedad se justifica en razón de su servicio social: si ella no "presta servicio social no debe existir. — La propiedad no es un "derecho inmanente; es un derecho creado por la ley y que la ley "puede modificar".*

y BENJAMIN PALACIO (26) se expresa así:

"*Día a día se abre paso en la economía moderna, el concepto se- "gún el cual el fundamento del derecho de propiedad a la tierra a- "graria, no es otro que el trabajo, desde que es el consorcio entre "éste con las fuerzas de la naturaleza, el que arranca a la tierra su "producción en sus formas más variadas".*

A su vez el Diputado FASSI (59), llega a opinar que

"*debe establecerse un dominio revocable, — no un dominio apropia- "ble, — de modo que cuando esa propiedad tomada con el sacri- "ficio del erario público, no cumpla más su función social, quede el "dominio revocado y vuelva la propiedad al Consejo Agrario Na- "cional para que la entregue a mejores manos o a mejores acti- "vidades".*

Se hicieron también referencias a DUGUIT y JOSSERAND, de los cuales nos referiremos suscintamente,

LEON DUGUIT, (citado por Anastasi (60) en sus conferencias dictadas en la Facultad de Derecho de Buenos Aires en 1911, al referirse a la transformación general de la concepción jurídica de la propiedad dijo que

"deja de ser el derecho subjetivo del propietario para convertirse "en la función social del poseedor de la riqueza — En vuestro país "la evolución de la propiedad está indudablemente menos adelan- "tada que en Europa, particularmente en lo que se refiere a la pro- "piedad territorial. — Casi podría caracterizar el momento en que "todavía os encontráis diciendo que predomina el elemento de la pro- "piedad especulación, — llamo la atención sobre estas palabras a "los abogados del viejo régimen liberal — pero al cual seguirá una "época, que no está muy lejana, de la propiedad función, ya que "la evolución de las sociedades particularmente de las sociedades "latinas que han llegado al más alto grado de civilización, es se- "mejante".

JOSSERAND, en su libro "El espíritu de los derechos y su relatividad", dice:

"El derecho de propiedad, considerado tradicionalmente como el "derecho indivisible por excelencia, como el prototipo de la pre- "rrogativa absoluta, el derecho revolucionario que acepía y forti- "fica la herencia del pasado, reconociéndole solemnemente el atribu- "to natural e imprescriptible, inviolable y sagrado, son resabios "de una concepción milenaria, en la que el propietario es un so- "berano que, instalado en su casa como en una fortaleza, actúa "a su albedrío discrecional sin que pueda pedírsele cuenta de sus "actos y menos todavía de los móviles que lo han inspirado.
"Sin embargo, es una concepción esa puramente escolástica y legen- "daria, muy alejada por la realidad, de la cual es casi antípoda" (cita de 60).

La idea hace carne en el Ejecutivo de la Nación Argentina, y el Ministro de Agricultura, JOSE PADILLA, dice en acto público:

"el derecho a la propiedad de la tierra no es ilimitado; y no lo "es por la misma función que desempeña. — El propietario no "puede dejarla impunemente inculta o sin trabajar.
"Además, no debe tener afán en retenerla, ya que el mayor valor "que la tierra pudiera adquirir, por hechos extraños a su capa- "cidad de producción, no le pertenece por no ser un producto de "su esfuerzo sino consecuencia de la acción social del medio en "que actúa.
"No puede aceptarse que se dé a la tierra la característica de una "mercancía sujeta a la oferta y la demanda, pues siendo una ba- "se cierta de bienestar individual con trascendencia colectiva, rea- "liza una función social".

El varias veces citado HORNE (61) siendo Ministro de Hacienda en Entre Ríos se expresó así en el Senado de la Provincia:

"El Poder Ejecutivo entiende que la tierra debe pasar a manos "de quienes la trabajan y debe dejar de ser un elemento de pri- "vilegio o de especulación sobre un valor que no crea el indivi- "duo sino la sociedad".

Para el caso de "la propiedad de subsistencia" de fin nitidamente social, el Gobierno Mexicano, llega a sobreponer el punto de vista moral al estrictamente jurídico, al expresar que

> "*lo que define y da mayor fuerza a aquel derecho* (el del pequeño propietario) *es la posesión y el trabajo del hombre aplicado a cultivar la tierra. — El pequeño agricultor que tenga documentación defectuosa pero que acredite haber explotado su predio y haber derivado de él el sustento de su familia, merecerá las consideraciones necesarias para que la autoridad lo ayude a legalizar su posesión*" (*Acuerdo presidencial de* 20|12|40).

En nuestro país, hablando en nombre de una fuerte agrupación de Gobierno, el Diputado MINELLI se expresa así:

> "*Se ha desvirtuado el fundamento de la propiedad territorial. — Esta es una Institución Jurídica y como tal debe satisfacer una necesidad económica. — La propiedad de la tierra tiene que estar sometida a una reglamentación especial. — El Estado no puede desinteresarse de su destino, porque como se ha hecho notar, ella se halla en cantidad limitada y tiene que llenar necesidades esenciales y permanentes de la especie humana. — De todos los fundamentos que se han dado de la propiedad individual de la tierra, el único que resiste todavía, a la crítica de sus adversarios, es el de la utilidad social. — Pero de aquí se desprende que el titular de un derecho de dominio lo es en nombre de la sociedad y para la sociedad y sólo merece la protección del Estado mientras cumple los deberes anexos a su calidad de propietario; deberes que se reducen, en su conjunto, a la obligación de cultivar la tierra en la forma económicamente más provechosa*" (48).

Hemos insistido en las citas para que se afirme la certeza de que el concepto de función social ha triunfado. Nadie se opondría decentemente a él.

Hay sin duda acérrimos partidarios de la propiedad individual, que no desean oír siquiera de la socialización de la tierra; hay también partidarios de esta fórmula, denegadores sistemáticos de la propiedad privada; pero ni unos ni otros pueden negar la función social de la tierra.

Dice AZPEITIA (57):

> "*Lo interesante no es que la propiedad sea individual, ni tampoco que esté socializada, sino que, en el cumplimiento de su destino, responda. ante todo, a una función social*",

aunque nosotros creemos por las causales más arriba expuestas, que la función social se cumple con facilidad en un régimen de tierra socializada, mientras es dificultosa su aplicación — en tanto no se populariza su concepto y exista una organización seria de control — en un régimen de propiedad individual.

Lo que parece que tiene el camino expedito no es precisamente la aplicación directa de ese concepto, sino la indirecta; se acepta gravar o expropiar tierras que no cumplan la función social. Y, desde luego, las disposiciones son aplicables y se aplican, como veremos en el título siguiente.

Es, exactamente la consecuencia más positiva que extraemos de la relación que acabamos de efectuar. Porque si sabíamos que condiciones deberían tener las tierras a colonizar, y a quién podríamos tomarles esas tierras, ahora sabemos también, qué tierras deben colonizarse primero. O dicho de otra manera qué tierras se podrán tomar con mayor facilidad para ser colonizadas.

Las tierras que no cumplen su función social, pues, son las que primero deben tomarse para la colonización.

Es que, también, como dice el autor español,

> *"Las fincas incultas o deficientemente cultivadas, constituyen por "tanto, la cantera principal de donde han de extraerse los mate- "riales socializadores"* (57).

h) *Uso condicionado de la tierra*

De manera que el uso de la tierra queda condicionado a la función social que se le asigne. Las condiciones que rijan ese uso, por tanto, variarán de acuerdo al criterio aplicado.

El más difícilmente discutible — que justifica y exige la aplicación de medidas que condicionen el uso de la tierra a determinadas normas — es el que se sustenta en razones de orden técnico-agronómico.

> *"La necesidad de usar mejor el suelo — afirma REPETTO — ha "aparecido a todos en forma evidente. — Se ha comprendido que "el hombre trata al suelo con una severidad que está lejos de usar "la propia Naturaleza. — Lo ara, lo pastorea y lo tala, a menudo "en exceso y sin medida"* (16).

BOERGER opina que razones de ese orden, que desembocan, por supuesto en el campo económico, son las únicas determinantes fundamentales de las restricciones al uso de la tierra.

> *"Los límites marcados al uso agrario del suelo, — dice en "Inves- "tigaciones Agronómicas" — en bien de la colectividad, consisten "en la necesidad imperiosa de limitar su destrucción como medio "de producción"* (89).

Fundamenta el citado técnico, su posición, revelando los perjuicios ocasionados por el mal y excesivo uso de las tierras, especialmente, las laboradas. Cita, a propósito, el grave problema que la erosión del suelo ha causado en Estados Unidos, donde tal fenómeno se ha estudiado con preferencia.

"Casi 120 millones de hectáreas de tierras de cultivo, o sea una "superficie mayor aún que el séxtuplo de todo el territorio uru- "guayo (19 millones de hectáreas) estaban afectadas en mayor o "menor escala por la erosión. — La destrucción de 40 millones de "estas tierras resulta tan pronunciada que jamás se podrá recu- "perar. — Una superficie mayor aún que dos países enteros como "el Uruguay se perdió en definitiva.
"Otros 40 millones de hectáreas se podrán recuperar sólo a tra- "vés de la ejecución de obras de ingeniería relativamente muy cos- "tosas o por intermedio de su transformación en tierras empasta- "das para fines ganaderos. — Las restantes, o sea igualmente 40 "millones de hectáreas en cifra global se podrán salvar por la apli- "cación en gran escala de prácticas conservadoras sencillas... Se "sobreentiende que a los efectos de la ejecución de las obras de "defensa fundamentales: una repoblación forestal tan vasta como "la que se ejecuta, la corrección del sistema hidrográfico por la "construcción de represas, y la regulación de los ríos, etc., el Es- "tado no puede dejar de recurrir a la intervención en la propie- "dad privada, inclusive la expropiación de las tierras requeridas "para la ejecución de tales obras públicas" (39).

Con ser estas razones suficientemente poderosas como para que se intervenga en la libre utilización del suelo, no es — quizá — por lo mismo que sus argumentos son irrebatibles, el punto que más dudas origina respecto del problema del título.

Es que las limitaciones al viejo derecho del uso y abuso de la propiedad, pretenden ser resistidas aún en el muy claro caso de la tierra que constituye, como se ha visto, una riqueza social.

Empero, abundan las opiniones y las disposiciones legales pertinentes, que han reducido poco menos que a la nulidad el valor de tales resistencias.

Cuando se trata de tierras sometidas a colonización la opinión es unánime en admitir el condicionamiento de su uso.

FRUGONI refiriéndose a la propiedad de la tierra, de acuerdo a lo que se estipula en su proyecto de colonización y reforma agraria dice que,

"Se hallará sometida en sus atributos jurídicos a una limitación "indispensable. — No podrá ser vendida ni hipotecada sin autori- "zación del organismo, para evitar que las fracciones vayan sien- "do objeto de acaparamiento por manos de especuladores" (14).

Limitaciones basadas no únicamente por razones agronómicas, sino también en otras económicas, sociales y jurídicas, se consideran poco menos que vitales en cualquier programa o acción agraria que tienda a solucionar problemas de fondo.

"Las restricciones y limitaciones al dominio, tales como la prohi- "bición de hipotecar o vender libremente la tierra con objeto de "sustraerla a los fines para la que fuera enajenada; la facultad

"acordada al Estado para recuperarla cuando ello ocurra o cuan-"do no fuera cultivada racionalmente, o en caso que permaneciera "abandonada, por el precio de origen, con indemnización de mejo-"ras; la autorización de expropiación por el valor real, o sea por "lo que produce, en las circunstancias que fueren necesarias o cuan-"do se concentrare de nuevo o bien se sub-dividiera excesivamente; "son todos puntos que, contemplados en un régimen agrario, en-"cauzan el problema hacia soluciones firmes" (5).

La historia, en sus albores, ya nos estaba ofreciendo sus sabias lecciones. Antes de J. C. la reforma agraria de los Gracos en Roma, propiciaba la distribución de la tierra, cuyos lotes se declaraban inalienables, para que no volviera a ocurrir el fenómeno de acaparamiento (5).

FRANCISCO SAVERIO CLAVIJO, en su "Historia Antigua de México" (1826, citada por HAYA DE LA TORRE, (49) nos dá noticias, también de que tierras comunales, en el Imperio Azteca, eran inalienables;

"las tierras que se llamaban altlepetalli, esto es, de las comunas "de las ciudades y villas, se dividían en tantas partes cuantas eran "los barrios de aquella población y cada barrio poseía su parte "con entera exclusión e independencia de los otros. — Estas tie-"rras no se podían enajenar bajo ningún pretexto".

Esas mismas antiguas tierras están sujetas en la actualidad a normas similares, aunque más rígidas, en una original vuelta hacia disposiciones de origen.

"Los derechos que sobre bienes agrarios adquieran los núcleos de "población serán inalienables, imprescriptibles, inembargables e in-"trasmisibles, y por lo tanto, no podrán en ningún caso ni en for-"ma alguna enajenarse, cederse, trasmitirse, arrendarse, hipotecar-"se o gravarse, en todo o en parte, siendo inexistentes las operacio-"nes, actos o contratos que se hayan ejecutado o que se pretendan "llevar a cabo en contra de este precepto.
"Esta disposición es aplicable a los bienes que se reconozcan y titu-"len en favor de comunidades" (*Art.* 138 *del nuevo Código Agra-"rio Mexicano de* 1943).

En la Argentina se ha llegado a ser precisos en el condicionamiento de la tierra a los fines sociales; el segundo apartado del artículo primero de la Ley Agraria Argentina expresa:

"La propiedad de la tierra queda sujeta a las limitaciones y res-"tricciones que se determinan en esta ley de acuerdo al interés co-"lectivo".

Esa misma Ley Argentina, Nº 12.636, ofrece en sus artículos 16, 33 y 78, aspectos muy interesantes sobre el tópico que tratamos, por lo cual hemos decidido insertarlos integramente.

"Art. 16 — *Cuando el dominio de las tierras sujetas al régimen "de esta ley se unifique o refunda de nuevo en un mismo propieta- "rio, o cuando se sub-dividan, sin contemplar las necesidades del "trabajo agrícola, podrán ser expropiadas por el Consejo Agra- "rio Nacional con aprobación del Poder Ejecutivo".*

"Art. 33. — *Los compradores que no hayan pagado todo el precio "o transferido el saldo de la deuda, del Banco Hipotecario Nacio- "nal, no podrán enajenar sus derechos al predio sin previo con- "sentimiento del Consejo y aceptación por éste del nuevo adquiren- "te. — Los arrendatarios con opción de compra tampoco podrán, "sin igual requisito, ceder sus arrendamientos o sub-arrendar. — "El Consejo deberá pronunciarse dentro de treinta dias de for- "mulado el pedido correspondiente.*

"Toda enajenación del predio o cesión o sub-arrendamiento hecho "sin el consentimiento del Consejo, es nulo de pleno derecho.

"Art. 78. — En los títulos de propiedad que otorgue el Estado, "deberá insertarse una cláusula especial, en la que se establezca "que las tierras que enajene no podrán formar parte del patrimo- "nio de Sociedades Anónimas o de Sociedades Comerciales, con ex- "cepción de las Cooperativas.

"Los Registros de la Propiedad no anotarán transferencias de tie- "rra de origen fiscal en favor de las mismas".

HORNE, en su proyecto de despacho de la Ley Agraria citada, establecía limitaciones mucho más severas, de orden permanente, que se localizaban en los artículos 14 y 32, que se insertan seguidamente:

"Art. 14. — *Los lotes serán adjudicados en propiedad, previa se- "lección de los aspirantes, sujetos a las siguientes limitaciones, "que subsistirán en forma permanente, para el adquirente y sus "sucesores:*

"1º) *Prohibición de especular con el mayor valor de la tierra. "Toda venta, enajenación, gravamen o sub-división, debe ha- "cerse con la autorización previa del Consejo Agrario Nacio- "nal, con informe de los Consejos Seccionales y Locales;*

"2º) *Deben ser explotados convenientemente y de acuerdo a las "orientaciones técnicas que se fijen;*

"3º) *Residir personalmente y con la familia en el lote adjudicado.*

Art. 32. — El título definitivo deberá otorgarse una vez abonado "el valor total de la compra y cumplidas las demás condiciones im- "puestas en interés de la colectividad. — En los títulos se harán "constar las restricciones permanentes al dominio que establece es- "ta ley" (62).

Por su lado, la ley Nº 4.418, de la Provincia de Buenos Aires, que crea el Instituto Autárquico de la Colonización, instituye limitaciones parciales de este tenor:

"Art. 33. — *No podrá gravarse la propiedad ni transferirse a "terceros sin autorización del Instituto, mientras no haya sido ex- "tinguida totalmente la deuda* (29).

DESBONS (63) llega a referirse a una ley de 1819 de Dinamarca, que,

"*se opone a la excesiva división del suelo*".

En el proyecto del Banco de Colonización e Industrias del Estado, de COSIO y GUICHON, citado en otra parte de este trabajo, se establecen sanciones fiscales a todo propietario de tierras rurales o suburbanas,

"*que no las trabajen por sí mismos o no las exploten bajo su direc- "ción y responsabilidad*" (54).

Nuestro Código Penal permite aplicar serias sanciones a quien destruyere (erosione seriamente, por abusivo uso) la tierra, si llegare a considerársele jurídicamente como "medio de producción". El Art. 256, del Capítulo II, "Destrucción de materias primas o de productos industriales o de medios de producción", dice así:

"*El que destruyendo materias primas, productos agrícolas o in- "dustriales o medios de producción, ocasionare un daño grave a la "producción nacional o disminuyere en notables proporciones ar- "tículos de consumo general, será castigado con tres meses de pri- "sión a tres años de Penitenciaria o multa de* 500 *a* 4000 *pesos*".

Tal interpretación, según parece, concordaría con el espíritu del tema 10 del Congreso de Criminología de Chile de 1940, que aconsejó tomar medidas contra los delitos que perjudican la economía pública. Se exponen a continuación los consejos referentes al tema citado, entre los que conviene destacar el numeral primero y los incisos b) y c) del numeral segundo.

"1º) *Que deben considerarse como delitos y sancionarse mediante penas, los atentados a la economía pública.*
"2º) *Que deben tenerse como delitos económicos de dicha naturaleza, entre otros:*
- a) — *Los hechos dirigidos a producir la alteración artificial de los precios de los artículos de primera necesidad.*
- b) — *La destrucción voluntaria de riqueza que cause daño social.*
- c) — *La no explotación de medios de producir riquezas en el mismo caso.*
- d) — *La usura.*
- e) — *Los actos de las mayorías en las sociedades con accio-*

nes y en los tenedores de bonos, dirigidos a producir el lucro personal de los individuos que la compongan, en detrimento del interés del grupo societario.

"3º) *Que los delitos económicos deben reprimirse con prescindencia del resultado perseguido por sus autores, y*

"4º) *Que es conveniente que los Gobiernos tengan un especial cuidado técnico, en la redacción de los medios referentes a delitos económicos y particularmente a trust y monopolios*".

Respecto a limitaciones del dominio, aplicables desde luego a la propiedad territorial, se estatuye como sigue en el nuevo proyecto del Código Civil Mexicano:

> "Art. 816. — *El propietario tiene derecho a disfrutar de su pro-"piedad con las limitaciones establecidas en las leyes y reglamen-"tos respectivos, y el deber de ejercitar ese derecho de manera que "se obtenga, tambien, un beneficio social.*
> "Art. 817. — *La propiedad privada tendrá las restricciones y mo-"dalidades que se establezcan en las leyes especiales, y que, de "acuerdo con lo dispuesto en el art.* 27 *de la Constitución Federal, "se inspiren en el interés público, en el regular aprovechamiento "de los elementos susceptibles de apropiación, en una distribución "equitativa de la riqueza pública y en el cuidado y conservación "de la misma. — La capacidad para adquirir tratándose de extran-"jeros, de sociedades extranjeras y demás personas morales, así, "como de las Iglesias, Sectas e Instituciones religiosas, se regirán "por lo dispuesto en el art.* 27 *Constitucional*".

De acuerdo a lo que se expone precedentemente, se comprende que las condiciones impuestas al uso de la tierra en beneficio colectivo, deben ser inherentes a cualquier plan agrario, y — por consiguiente — a toda acción colonizadora de envergadura.

Las referidas limitaciones al caprichoso destino y a la desatinada utilización de la tierra, tienen importancia con nuestro tema central, en cuanto aseguran la continuidad de una acción inicialmente bien desarrollada, en cuanto impiden que se anulen medidas colonizadoras aplicadas con sentido de justicia social, y, tambien, en cuanto permiten abastecer de tierra a la colonización, con aquéllas corrrespondientes a propietarios o tenedores de terrenos que hayan eludido las obligaciones respectivas a tales cuestiones.

Nos ilustra, además, la exposición realizada bajo este título, respecto de la conveniencia de establecer serias y concretas limitaciones al uso de la tierra, con carácter general, comprendiendo la sometida a colonización así como la que no lo esté.

i) *Formas de apropiación.*

La forma de cómo haya de sujetarse la apropiación de tierras

para la colonización es un punto muy importante, del cual puede, en oportunidades, depender el éxito de programas agrarios colonizadores.

Desde luego que en los casos en que el Estado sea el colonizador y posea tierras propias aptas, el problema desaparece, pues no hay más que darle el destino correspondiente.

Si bien es cierto que existen países que poseen grandes extensiones de tierras fiscales como la Argentina, que tiene 70 millones de hectáreas fiscales (según HORNE, 5), no es ese precisamente el caso del Uruguay, donde ni siquiera se conocen exactamente sus características y extensiones. — Todavía por decreto del 9 de diciembre de 1939, se empieza por nombrar una comisión para que estudie todos los antecedentes de la cuestión, de cuyo dictámen no tenemos conocimiento. — Por tanto,

> *"Como no existen tierras fiscales conocidas, y las que existieran "por su superficie y la forma en que deben estar diseminadas en el "territorio nacional, no constituyen elemento serio para solucionar "el problema"* (2),

debemos estudiar las dos formas de apropiación utilizadas.

Una, propia de acciones de hecho, de orden revolucionario, es la confiscación. En estos casos, por lo general se toma la tierra sin indemnización de ninguna especie. Otra, propia de acciones denominadas de derecho, es la que asigna un valor a esas tierras, con el cual se compensa a su propietario. Dentro de esta última, por lo común, existen procedimientos amigables — la compraventa, y procedimientos judiciales — juicios de expropiación por utilidad pública, declarada por ley.

Para el primer caso, el problema es simplemente de origen — si se justifica o no la confiscación —, y escapa a los márgenes de este trabajo. Podemos referirnos, eso sí, a sus consecuencias. Y ellas se concretan en esta capital resultancia: el productor queda liberado de la renta del suelo; por consiguiente se disminuyen los costos de producción y puede elevarse su standard de vida. Debe recordarse que

> *"la renta del suelo* (arrendado) *constituye el renglón más pesado "de los gastos de producción"* (33).

Respecto a la segunda fórmula, su punto de vista importante reside en la fijación del valor de la tierra, pues

> *"Los precios de compra del suelo por la entidad colonizadora, así "como los precios de venta de ésta a los colonos, constituyen el factor primordial de la estabilidad financiera de la obra colonizadora "y deben, por lo tanto, merecer suma atención"* (33).

Si el procedimiento aplicado es el amigable, en compra-venta particular, el valor resultante es el venal, el precio-mercancía. En estos casos el precio sufre todas las influencias especulativas propias de su naturaleza mercantil. Respecto a la experiencia del Banco Hipotecario sobre el particular, dice LLOVET:

> *"La práctica nos ha demostrado que no es posible confiar en las "graciosas ofertas que los particulares vayan a hacer en las ven- "tanillas del Banco Colonizador; las más de las veces las pretensio- "nes son exageradas y otras cerresponden a predios mal ubicados "y de mala calidad agrícola"* (11).

Si el procedimiento amigable sigue las vías del remate público, se corre el riesgo de que los precios sean elevados sensiblemente por motivo de pujas caprichosas, o necesidades concurrentes, o aún por medios artificiosos.

> *"El remate público debe ser* —según CONI — *el recurso de última "instancia , reservado para el caso de que las partes no se pongan "de acuerdo en el precio de compra-venta, pues cuando el valor ve- "nal de la propiedad rural se mantenga por debajo de su renta "capitalizada, el remate es un procedimiento aceptable de adquisi- "ción desde el punto de vista del comprador, pero dejará de serlo "cuando los valores venales fueran superiores."* (33).

En el procedimiento judicial se puede fijar precio en base a las avaluaciones catastrales — aforo territorial — o en mérito a tasaciones periciales. Tanto en el primer caso como en el segundo, se requiere un concepto base para la fijación del valor de la tierra.

Un índice corrientemente utilizado es el valor venal; otro, que se generaliza, es el que resulta de la capitalización de la renta neta real, o teórica estimable.

Además, en los juicios por expropiación se adiciona un porcentaje sobre el valor fijado, en calidad de indemnización. Sobre este punto la polémica se circunscribe a si debe o no debe haber indemnización, y en su caso cuál debe ser su monto máximo.

LLOVET opina que

> *"nada se conseguirá, si no se dicta una ley en virtud de la cual se "establezca que en los juicios que el Banco inicie para obtener los "campos necesarios para esa finalidad, no podrá nunca ser conde- "nado a pagar más de un 30 % sobre la Contribución Inmobilia- "ria por la tierra, sin sus mejoras, y haciendo a éstas, en cada "caso, objeto de una tasación especial"* (11).

En tratándose de tierras destinadas a la colonización, se ha llegado incluso a la acción contraria, a descontar un porcentaje dado, a desvalorizar expresamente las tierras tomadas para colo-

nizar. Por tener esta caracter'stica en España — cuando la Reforma Agraria — se llamó al sistema aplicado "expropiación desvalorizadora".

La indemnización al propietario de la tierra, al efectuarse la apropiación, es una cuestión muy debatida. Hay quienes considerando la propiedad privada de la tierra como un acto injusto, se oponen a toda clase de indemnizaciones.

ARGENTE (45) expresa que

> *"La indemnización implica equivalencia. Indemnizar por la no con-"tinuación de una injusticia es dar a los que se aprovechan de "ella un equivalente pecuniario de su continuación. Pero el estado "no tiene nada que no pertenezca a los individuos que lo compo-"nen; lo que da a unos tiene que tomarlo de otros. — La supresión "de la propiedad privada de la tierra, mediante indemnización, no "es, por consiguiente, en realidad una supresión, sino la continua-"ción de la injusticia bajo una forma diferente, esto es: de un "lado un despojo injusto y de otro una apropiación injusta".*

El citado autor dice en otra parte de su obra:

> *"El movimiento esclavista de los Estados Unidos comenzó hablán-"dose de indemnizar a los propietarios. — Pero cuando fueron "emancipados cuatro millones de esclavos, los propietarios no tu-"vieron indemnización ni la reclamaron. — Y cuando los habitan-"tes de un país estén bastante convencidos de la injusticia y de los "daños de la propiedad individual de la tierra para decidirse a "nacionalizarla, lo estarán también bastante, para nacionalizarla "de modo mucho más directo y más sencillo que comprándola. — "No se inquietarán por indemnizar a los propietarios de la tierra"* (45).

Ello no significa otra cosa que la lisa y llana confiscación de la propiedad territorial. Pero tal acción, sin duda, para ser justa y eficiente, debe ser tomada en carácter general. Como dice el mismo GEORGE, Maestro de ideas de Argente,

> *"Allí donde el Estado expropia cierta área de tierra para uso pú-"blico, es sencillamente justo que los expropiados sean compensa-"dos porque unos propietarios serían tratados más duramente que "otros. — Pero allí donde por una medida general, que alcanza a "todos igualmente, la renta sea apropiada en beneficio de todos, "no puede haber base para semejante reclamo. — La compensa-"ción en tal caso sería la continuación de la misma injusticia bajo "otra forma, sería dar a los propietarios en forma de intereses lo "que antes obtuvieron en forma de renta"* (45).

Sin embargo se llega a aceptar que para el caso de tierras que no cumplan la función social por voluntad o negligencia del propietario,

> *"la indemnización por escasa que sea, constituye una generosidad "de la sociedad, pues de deducción en deducción, bien podremos "llegar a la consecuencia jurídica, de que al igual que las leyes "conceden al hombre derecho de legítima defensa, la sociedad, al "reivindicar para sí las fincas que no cumplen su función pro- "ductora, no hace otra cosa que defenderse contra el abuso del de- "recho"* (57).

En la mayor parte de los países, como que se sustenta la propiedad privada del suelo, se estatuyen disposiciones legales que obligan a la indemnización en caso de apropiación de tierras.

La Constitución mexicana de 31 de enero de 1917 dice en su art. 27, en la parte que se ocupa de este tópico:

> *"Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pú- "blica y mediante indemnización...*
> *"Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas ju- "risdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública "la ocupación de la propiedad privada; y de acuerdo con dichas "leyes, la autoridad administrativa hará la declaración correspon- "diente. — El precio que se fijará como indemnización a la cosa "expropiada se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella "figure en las Oficinas Catastrales o Recaudadoras, ya sea que "este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemen- "te aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus con- "tribuciones con esta base, aumentándolo con un 10 % neto. — El "exceso de valor que haya tenido la propiedad particular por las "mejoras que se le hubieren hecho con posterioridad a la fecha de "la asignación del valor fiscal, será lo único que deberá quedar "sujeto a juicio pericial y a resolución judicial. Esto mismo se "observará cuando se trata de objetos cuyo valor no esté fijado "en las Oficinas rentísticas".*

En nuestro país, el artículo 31 de la Constitución del año 34 establece la obligatoriedad de una justa y previa indemnización. Dice así:

> *"La propiedad es un derecho inviolable pero sujeto a lo que dis- "pongan las leyes que se establecieran por razones de interés ge- "neral:*
> *"Nadie puede ser privado de su derecho de propiedad sino en los "casos de necesidad o utilidad pública establecidas por una Ley y "recibiendo del Tesoro Nacional una justa y previa compensación. "Cuando se declare la expropiación por causa de necesidad o uti- "lidad públicas, se indemnizará a los propietarios por los daños "y perjuicios que sufrieran en razón de la mora, se consume o no "la expropiación.*

Respecto al asunto que venimos considerando, lo que más interesa destacar, es que en atención a la función que desempeña, la tierra va siendo considerada cada vez más como medio de pro-

ducción, y no como objeto de comercialización. En oposición a este último criterio se aduce que el mayor valor adquirido por la tierra es resultante de la acción social del conglomerado humano, y no derivación propia y directa de su propietario.

H. GEORGE, tan categórico sobre estos asuntos, opina que

> *"El verdadero despojo que la mayoría de los hombres sufre dá "origen, en las comunidades que progresan, a otros despojos, por- "que permitiendo que el valor que con el aumento de la población "y el avance social adquiere la tierra, vaya a los propietarios de "la tierra, se estimula el monopolio y la especulación del suelo, "donde quiera haya la perspectiva de un aumento de población o "de un mejoramiento futuro, produciendo así una escasez artifi- "cial de los elementos naturales de la vida y el trabajo, y una pa- "rálisis de la producción que se muestra en los espasmos intermi- "tentes de depresión industrial, tan desastrosos a la humanidad "como las guerras sangrientas y destructoras"* (44).

TERRA AROCENA, a su vez, en un proyecto de ley sobre colonización se refiere al "mayor valor de las tierras beneficiadas por servicios públicos", y a la necesidad de que el Municipio las expropie, previamente a la realización de la obra pública, por su valor anterior; además considera justo afectar con un impuesto — que financiará esa misma obra — a toda la zona de influencia. Uno de sus artículos dice:

> "Art. 5º — *Las tierras se adquirirán en carácter de utilidad pú- "blica por la vía de expropiación y conforme al valor que corres- "ponda a su destino con anterioridad a la presente Ley"* (64).

Uno de los objetivos finales de la Farm Security Administration consiste precisamente, en

> *"propender al control del precio de la tierra tendiendo a que éste "esté en relación con su valor de uso y no con su precio de especula- "ción, en salvaguardia del interés del agricultor frente a los espe- "culadores"* (24).

MARTINEZ DE BUJANDA, en publicación del Instituto Internacional de Agricultura escribe que

> *"La tierra no debe considerarse como un capital inmobiliario y "territorial sino como un instrumento de producción. — El ser- "vicio del capital tierra absorbe actualmente la mayor parte del "beneficio neto de la explotación agrícola y en su adquisición se "emplean grandes sumas que se restan en casi su totalidad al ca- "pital de explotación y a la debida retribución del trabajo"* (65).

Se entiende, pues, que en mérito a lo expuesto, se admita el establecimiento de una baja indemnización para el caso de apropiación de tierras que no cumplan su función social.

Un punto relativamente importante, atingente al tema, es el que se refiere a la declaración de utilidad pública a las tierras que deben tomarse para colonización. Hubo un criterio que participaba de la creencia de que el Poder Legislativo debería determinar, en cada caso, la utilidad pública, para poder procederse a la expropiación, en oposición a quienes opinaban que tal facultad podía delegarse a organismos determinados y especificados. Este asunto dió lugar a grandes polémicas y juicios en Estados Unidos, hasta que los fallos de la Suprema Corte dictaminaron

> *"que el requisito constitucional de que la utilidad pública de la "expropiación debe ser clasificado por ley, no obliga al Congre- "so a dictar una ley especial para cada una de las propiedades "afectadas por la obra de utilidad pública, bastando la autoriza- "ción para expropiar que haga la ley, calificando la obra de cuya "construcción se trata.*
> *"Los tribunales de Estados Unidos han declarado reiteradamente "que la forma y manera de ejercitar la facultad de expropiación "por razón de utilidad pública, es de exclusivo resorte de la Legis- "latura; y aunque tal facultad sea delegada, es obligatorio para "las Cortes darles pleno efecto"* (60).

Tal criterio es hoy generalmente admitido, y se ha comprobado que presenta una gran eficiencia de orden práctico.

En la materia que tratamos, se ha llegado a admitir el derecho de petición para que se expropien determinadas tierras. Un ya citado proyecto de COSIO Y GUICHON dice en su artículo 21 que

> *"todo agricultor que haya cultivado por más de dos años un pre- "dio rural o suburbano en calidad de arrendatario, demostrando "aptitudes y conceptos de competencia, de laboriosidad y honra- "dez, tiene derecho a pedir al Banco la expropiación del terreno "y mejoras que ocupa, a fin de que le sea adjudicado en propie- "dad por el valor resultante de la expropiación y en las condicio- "nes de pago del inciso 1º del artículo 19"* (64).

El procedimiento que debe seguirse para fijar el monto de la expropiación es un detalle muy discutido.

En 1931, (15 de julio) al tratarse en nuestra Cámara de Representantes un proyecto de ley especial de colonización, se discutió sobre las cuantías a pagarse por expropiaciones de terrenos destinados a colonización; se planteaban dos temperamentos: uno encaraba la expropiación por vía judicial, pero autorizando al Banco Hipotecario a desistir de los juicios iniciados "hasta la citación de sentencia de primera instancia" (art. 3) siendo de su cargo, únicamente las costas (es decir, sin computársele condenaciones en

costos y daños y perjuicios); otro tomaba como base el aforo de la propiedad territorial a los efectos del pago de la Contribución Inmobiliaria, más el valor de las mejoras por tasación, más una justa indemnización que no pasaría del 30 % del valor de aforo.

En apoyo de esta última tesis se trajo a colación el caso de expropiación de tres hectáreas para la Chacra de Demostración de Cazot en el departamento de Canelones, para cuya operación el Banco destinó una suma que consideró en extremo amplia para el fin que se proponía; sin embargo, la justicia le condenó a pagar $ 24.434 a razón de $ 1.850 la hectárea (Diario Oficial Nº 7499).

El encarecimiento del valor de adquisición con motivo del juicio de expropiación apareja variados inconvenientes; en efecto, las más de las veces, como ha ocurrido con el Banco Hipotecario, no se inicia la expropiación por el temor de cargar con tierras muy caras; cuando ello sucede, debe — como también ha ocurrido — naturalmente, — para evitar quebrantos — vender al colono, a su vez, a precio elevado, lo que significa el fracaso seguro de la colonización; y, por último, si no se efectúa la adquisición por compra

> *"al propietario que está explotando la tierra de una manera incon-"veniente para la sociedad, no se le puede tomar* (la tierra) *para "dedicarla a un fin de verdadera utilidad general",*

palabras estas últimas del diputado Guichón, quien en otra parte dijo que lo que interesaba era

> *"dar una ley que, siendo equitativa, respetando los derechos del "propietario, contemple, a su vez, la utilidad social, o sea la expro-"piación de la tierra con el fin de destinarla a colonización; que "sea pagada de una manera racional y no tan exorbitante como "para hacer imposible la colonización".*

En el informe de la Comisión de Hacienda y Fomento sobre el mismo proyecto, se opina que el valor de expropiación no puede relacionarse con el de aforo, porque

> *"los aforos existentes no se fundan en tasaciones efectuadas con "las garantías necesarias".*

Ocupándose de la experiencia vivida en nuestro país, REINOLDI cree que

> *"no es aventurado afirmar que el sistema de expropiaciones comu-"nes, aplicado en nuestro país, no responde a los fines de coloniza-"ción; muy al contrario, cada vez que se trata de conseguir tie-"rras, se presentan muy serias complicaciones legales y judicia-"les, que a la postre resultan beneficiando a los propietarios en "perjuicio de los adquirentes, a los que, por esa circunstancia, en "la mayoría de los casos se les ha entregado tierras malas o caras"*

En la ley agraria argentina se estatuye sobre el particular en la siguiente forma:

> "Art. 14 — *El precio de la tierra que se expropie en cumpli-*
> *"miento de esta ley, que se declarará de interés pú-*
> *"blico, se fijará con sujeción a las siguientes normas:*
> "a) *Al valor de valuación para el pago de los impues-*
> *"tos; teniendo también en cuenta la de los terrenos*
> *"similares contiguos;*
> "b) *Y al valor de su productividad apreciada en los*
> *"diez años precedentes al de su expropiación dentro*
> *"de la zona en que se halle ubicado.*
> *"La indemnización comprenderá, ademas del valor de*
> *"la tierra y las mejoras cuando no estén comprendi-*
> *"das en los incisos anteriores, el de los perjuicios que*
> *"el expropiado probara y que fueran consecuencia*
> *"forzosa de la ocupación, excluyéndose en todos los*
> *"casos los valores especulativos y afectivos y los da-*
> *"ños y ganancias hipotéticas. — El valor total de los*
> *"perjuicios en ningún caso excederá del 20 % del*
> *"precio atribuido a la tierra. — En todo lo demás se*
> *"regirá por la ley general vigente"* (30).

Respecto a este último agregado opina HORNE que

> *"puede traer perjuicios, y que contribuirá a la especulación, a me-"nos que se mantenga una norma rígida y enérgica al respecto"* (5).

La ley que crea una Caja de Colonización de Chile establece que

> *"el precio de adquisición de los terrenos se fijará a base de tasa-"ción practicada por peritos que designará la Caja y no podrá ex-"ceder de un diez por ciento del avalúo fiscal que rija o del que "se practique por la Dirección General de Impuestos Internos, a "petición del interesado, si éste encontrase insuficiente el que fi-"gure en el rol. — Este avalúo modificado, será el que rija hasta "el nuevo rol general para el pago de las contribuciones"* (art. 16)

Las propiedades explotadas racionalmente, y las destinadas a cultivos intensivos, quedarán exentas de la expropiación, así como las propiedades rústicas menores de 300 hectáreas y 500 hectáreas, — para las zonas Norte y Sur del país, respectivamente — se dice en la misma ley, en la que se inserta una importante disposición que transcribimos:

> "art. 21. — *Podrá expropiarse hasta la tercera parte de los terre-"nos que se rieguen por medio de las obras que se "ejecuten por el Estado o con su crédito"* (27).

La fijación del precio, para la colonización llevada a cabo por el Instituto Autárquico de la Provincia de Buenos Aires, se rige por el Art. 16 de la ley de creación, que presta preferente atención a la capitalización de la renta neta calculada. Dice as el referido artículo:

> *"Antes de adquirirse la tierra a colonizarse, el Instituto pro-"cederá al estudio detenido de la posibilidad de una explo-"tación económica regular de la misma, fijando el precio "máximo que resulte después de computar los siguientes "factores:*
>
> a) — *El valor de capitalización de la renta neta en función de "los rendimientos medios en productos y precios para un "período de tiempo inmediatamente anterior no menor de "cinco ni mayor de diez años;*
>
> b) — *El costo de las mejoras que fuera necesario realizar;*
>
> c) — *La superficie perdida en calles, edificios administrativos o "de bien público;*
>
> d) — *La pérdida de intereses transcurridos entre el momento de "la adquisición y el del comienzo de la explotación de cada "lote;*
>
> e) — *Un margen de reserva del cinco por ciento como mínimo "sobre el precio neto resultante;*
>
> f) — *La influencia que pueda ejercer sobre los factores "enumerados en los precedentes incisos, un proceso brus-"co de valorización o desvalorización en la economía gene-"ral o en la zona de adquisición y su alcance como elemen-"to de estimación del precio de la tierra"* (29).

Hay distintas normas y principios que propician la desvalorización de las tierras que se expropian. Nos hemos referido incidentalmente a estas tendencias. La más moderada de ellas es la que pretende la absorción del "mayor valor" de la tierra, por medio de impuestos. Una de sus variantes establece descuentos por ese concepto en la fijación del precio de indemnización.

REPETTO, se ha expresado en la Cámara de Diputados argentina, opinando que

> *"La expropiación exige como condición previa e indispensable la im-"plantación de contribuciones territoriales que hagan menos desea-"ble a los terratenientes el acaparamiento de grandes superficies. "— Y para preparar la colonización en campos expropiados, el Es-"tado argentino debe gravar más el suelo con el impuesto a la "renta y confiscar lo más posible su futuro incremento tomando "el mayor valor no ganado. — Tal ha sido la política seguida para "combatir el monopolio de la tierra en Nueva Zelandia, donde se "implantó en los años* 1892 *y* 1893, *el impuesto territorial progre-"sivo sobre el valor del suelo en las propiedades tasadas en más de "*5.000 *libras esterlinas. — En Australia la tasa federal sobre "la gran propiedad territorial comienza por un penique por libra "esterlina sobre propiedades hasta un valor de* 75.000 *libras y "se eleva a seis peniques por libra en las de un valor superior a "*75.000 *libras esterlinas"* (16).

La desvalorización en la expropiación adquirió características muy interesantes en España. El proyecto de ley de Bases para la Reforma Agraria, de la Comisión Parlamentaria (2º dictamen) decía en sus Bases sexta, séptima, octava y novena, lo que a continuación resumimos, tomado de HIDALGO (66):

"Base 6ª — *Se procederá de inmediato a la formación del inven-"tario de las tierras susceptibles de expropiación por causa de uti-"lidad social, para el asentamiento de los campesinos, con arreglo "al siguiente orden:*

"1º, 2º, 3º, 4º, y 5º. — *Las de la Corona, las del servicio parti-"cular del último rey, las de la iglesia y comunidades religiosas; "las adjudicadas al Estado; las de origen señorial que se hubie-"ran trasmitido a sus actuales dueños a título no oneroso, y cuya "renta catastral exceda de* 3.000 *pesetas, y las inscriptas en vir-"tud de expediente posesorio o de dominio, y cuya renta catas-"tral exceda de* 3.000 *pesetas.*

"6º — *Las pertenecientes a un solo propietario o a dos o más "parientes en línea recta o hermanos, cuando su extensión exceda "de la quinta parte del término municipal en que estén enclava-"das, con reservas a favor del expropiado de una superficie cuya "renta catastral no pase de* 3.000 *pesetas.*

"7º y 8º — *Las que debiendo haber sido regadas en virtud de la "ley de riego, no lo hayan sido aún; las que deban ser regadas en "adelante, con aguas provenientes de obras hidráulicas públicas, "con reserva a favor del expropiado de una extensión de hasta* "5 *hás.*

"9º y 10º. — *Las incultas susceptibles de un cultivo permanente "y económico en extensión superior al* 50 % *de su superficie to-"tal; las manifiestamente mal cultivadas, según dictamen técni-"nico y reglamentario, en lo que exceda de una renta catastral de* "1.500 *pesetas.*

"11º — *Las explotadas sistemáticamente en régimen de arrenda-"miento a renta fija, en dinero o especie; durante doce o más años, "en lo que exceda de una renta catastral de* 5.000 *pesetas, excep-"ción hecha de las arrendadas por usufructuarios, viudas o divor-"ciadas o a nombre de menores o incapacitados.*

"12º. — *Las de buena calidad, más próximas a los núcleos urba-"nos, poblados y caseríos y vías de comunicación, cuya cabida ex-"ceda de* 50 *hectáreas de secano y de* 5 *en riego, cuando no estén "cultivadas directamente por el propietario, o lo estén deficiente-"mente.*

"13º. — *Las de corporaciones, Asociaciones, Fundaciones y esta-"blecimientos públicos que no sean explotadas en forma directa.*

"14º — *Las propiedades pertenecientes a toda persona natural "o jurídica en la parte de su extensión que exceda de los siguientes "límites: En secano: a), Terrenos dedicados al cultivo herbáceo "de alternativa:* 300 hectáreas.
"*b), Terrenos dedicados al cultivo arbóreo, en especial el olivo, "asociados o no a otros cultivos:* 100 *hectáreas.*

"c) *Terrenos dedicados al cultivo de la vid:* 100 *hás.*
"d) *Dehesas de pasto y labor, o de puro pasto, con arbolado o sin* "*él:* 400 *hectáreas.*

"*En regadío: Terrenos comprendidos en las grandes zonas rega-*"*bles, merced a obras realizadas con auxilio del Estado, y no com-*"*prendidas dentro de la ley de* 7 *de julio de* 1905: 10 *hectáreas.*
"15º. — *Las demás propiedades, en aquella parte que exceda de* "*la renta catastral de* 10.000 *pesetas.*

"Base 7ª — ...*Se exceptuará de la expropiación aquellas fincas* "*que por su ejemplar explotación o transformación sirvan como tipo* "*de perfección técnica y económica.*

"Base 8ª. — *En las expropiaciones se procederá de acuerdo a las* "*siguientes normas:*

"a y b) *Cuando se trate de propiedades de origen señorial así co-*"*mo las pertenecientes a la Iglesia y comunidades religiosas, úni-*"*camente se indemnizará el importe de las mejoras realizadas en* "*el fundo.*

"c y d) *Las demás propiedades se capitalizarán por la renta te-*"*rritorial* (catastrada o amillarada) *según los siguientes tipos:*

4 %	cuando	la	renta	sea inferior	a	10.000				pesetas
5 %	"	"	"	exceda	de	10.000	hasta	20.000		"
7 %	"	"	"	"	"	20.000	"	30.000		"
10 %	"	"	"	"	"	30.000	"	50.000		"
15 %	"	"	"	"	"	50.000	"	100.000		"
25 %	"	"	"	"	"	100.000	"	200.000		"
50 %	"	"	"	"	"	200.000	hectáreas	en		adelante

"f) *El importe de las expropiaciones se hará efectivo en inscripcio-*"*nes de la deuda pública interior al* 4 %.
"*El tenedor de estas inscripciones sólo podrá disponer anualmente de* "*un* 10 % *de las mismas, siendo el resto intransferibles por actos in-*"*tervivos e inembargables durante un plazo mínimo de* 5 *años que* "*el gobierno podrá aumentar a* 10.
"*Será requisito necesario para el percibo de los cupones no encontrar-*"*se el titular de la inscripción, ni la familia de él sujeta en condicio-*"*nes de ausentismo, conforme dictaminará el reglamento, el cual* "*también fijará las precauciones que estima oportunas para evi-*"*tar la expatriación de capitales...*

"Base 9ª. — *Mientras la expropiación se lleva a cabo, podrán ser* "*objeto de ocupación temporal, percibiendo el propietario, durante* "*esta situación, un canon que se fijará oportunamente*".

Este proyecto sufrió varias modificaciones y tuvo una aprobación dificultosa, debido a problemas de orden político que entorpecieron la definición de la línea de conducta que debía propugnar la reforma. Las diferencias políticas en punto a expropia-

En otro proyecto (68) se dice que el Instituto pagará las tierras expropiadas

> *"en dinero efectivo o en títulos de la Deuda Pública a que se re-"fiere el Art.... de esta Ley, si así lo prefiere el vendedor"* (Art. 5).

Comentando la Ley de Reforma Agraria en España dice MARTINEZ DE BUJANDA que

> *"El importe de la expropiación se hará efectivo parte en numerario "y el resto con una Deuda especial, amortizable en 50 años que "rentará el 5 % de su valor nominal... El tenedor de estos valores "de Deuda no podrá disponer libremente más que un 10 % de su "valor total en cada año de los transcurridos a partir de aquél en "que se realizó la expropiación de la finca a que corresponden di-"chos valores de Deuda Agraria, siendo el resto intransferible por "actos intervivos o embargables".* (65).

Lo expuesto nos viene a ilustrar respecto de ciertos modos que facilitan la operación de adquisición de tierras.

Por tratarse de un asunto comprendido dentro del tema de que nos ocupamos, transcribimos el Art. 189 del Nuevo Código Agrario Mexicano, que establece un novísimo concepto de destino de la indemnización para el caso especial de expropiación de ejidos·

> *"Cuando sean integramente expropiadas las tierras de un núcleo "de población ejidal, de tal suerte que éste desaparezca como uni-"dad agrícola, si se indemniza en efectivo, la indemnización debe-"rá destinarse a adquirir tierras para el núcleo expropiado; pero "en caso de que los ejidatarios no aceptaren ocupar y explotar "las tierras que se le propongan, la indemnización se destinará a "realizar obras o a adquirir elementos para impulsar la agricul-"tura ejidal"*

HINOJOSA ORTIZ, comentando esta disposición dice:

> *"Artículo nuevo. — Este artículo viene a prever y reglamentar "una situación que ya se ha presentado en la práctica. El criterio "que establece para determinar los fines a que debe destinarse "la indemnización, está de acuerdo con los principios de la Reforma "Agraria, ya que ésta tiende al beneficio de los hombres y de las "comunidades que aplican su esfuerzo a la producción agrícola. "Por tanto cuando la comunidad deja de ser agraria y los indivi-"duos se "desclasan" transformándose en obreros y artesanos, o "dedicándose a cualquier otra actividad, sería indebido y anti-"revolucionario que se les entregara el producto de la indemni-"zación de bienes que el Estado gratuitamente les ha entregado "para un fin preciso. Además se correría el riesgo que mal emplea-"ran esos fondos. Por otra parte, si se invirtieran en construcciones "urbanas o en otros bienes para los interesados, se les transforma-"ría en rentistas y no habría siquiera base legal para vigilar y "controlar el debido aprovechamiento de los bienes adquiridos.*

"Fundar industrias en forma cooperativa, es prácticamente impo-
"sible por la heterogeneidad de oficios y ocupaciones de los inte-
"resados.
"La experiencia que sobre este particular se ha tenido en el Dis-
"trito Federal ha inducido de proyectar este artículo fijando el
"fin típicamente agrario a que deben destinarse las indemnizacio-
"nes por expropiaciones de bienes ejidales". (50).

Resumiendo lo expuesto bajo este título podemos decir:

a) Donde no se procede por medio de un acto de fuerza, por acción de derecho originario o consecuencia de un acto revolucionario, la tierra que es apropiada para destinarla a colonización, debe ser indemnizada.

b) No se considera recomendable utilizar para establecer el valor de la tierra apropiada, en los casos concordantes con lo expuesto en el numeral anterior, el procedimiento que adopta como base el valor de aforo, por no ser éste, corrientemente, apreciado técnicamente y porque su finalidad es distinta, por cuanto sus propósitos son fiscales; no se considera recomendable tampoco, el común medio judicial, porque es frecuente que los trámites correspondientes encarezcan los costos de la tierra.

c) Se estima conveniente establecer normas legales especiales, para los casos de expropiación con fines colonizadores, que permitan agilitar el procedimiento y que obliguen a considerar, como fundamental, la capacidad productiva real del momento de la tierra, para la fijación del valor de la misma.

d) En planes amplios de colonización que signifiquen transformaciones serias o reformas agrarias, deberá, en términos generales, propiciarse la desvalorización de la tierra debiendo determinarse previa y exactamente cuáles tierras serán las afectadas. Incluso será conveniente, en un esfuerzo por lograr un mejor destino del suelo, establecer plazos para la aplicación de las escalas de desvalorización, con el objeto de que se modifique, por esta causa, la estructura productiva agraria.

e) De cualquier forma es justicia establecer indemnizaciones bajas, para aquellas tierras que antes de ser expropiadas no cumplieran su función social.

f) Ese mismo fin se puede cumplir abonando el valor de la tierra en títulos cuya disponibilidad total o parcial sea limi tada, los que redituarán muy bajo interés.

g) El sistema de pago en títulos o bonos especiales, facilitará la financiación de planes de colonización.

j) *Tendencias de la colonización.*

Hemos dicho en otro lugar que la colonización persigue fines sociales — mayor bienestar del individuo — a través, como es natural del medio económico — mejor ordenamiento de la producción y ajuste de ésta a las necesidades del consumo.

Vale decir, busca lograr la armonización de la producción y del consumo. Ello significa que si es necesario en determinadas circunstancias, prestará mayor atención a una o al otro. Esta preferencia es la que caracteriza la tendencia de la colonización

Tendremos *colonización de producción* cuando su estructura económica se dirija a producir productos para el consumo externo y para abastecer industrias. En estos casos se descarta que las fuentes de absorción de esos productos poseen suficiente capacidad adquisitiva como para cancelar, en una u otra forma, las deudas que contraen.

Tendremos *colonización de subsistencia* cuando se produce para consumir dentro del propio núcleo colonizador. Se tiende primordialmente a asegurar un suficiente standard de consumo para el propio colono; el proceso económico es de auto abastecimiento.

El primer caso se presenta corrientemente en zonas o países industrializados, donde existe suficiente y bien renumerado trabajo. Se le denomina colonización comercial cuando atiende el consumo de empleados y obreros y provee, también, de materia prima a la industria; se le conoce como colonización industrial cuando provee de productos manufacturados o semi-industrializados, y produce para el mercado.

El segundo caso se hace presente en zonas o países poco industrializados, o que aun siéndolo, poseen excedente de mano de obra; esto es, donde existan importantes núcleos de población sin suficiente poder adquisitivo. La colonización con esta tendencia adquiere así carácter de asistencia social.

Diferencian asimismo estas dos tendencias, el hecho de que, para la colonización de producción la magnitud de la parcela y de la empresa es grande, la mecanización de la producción es elevada y la técnica es aplicada en un 100 por ciento. Por lo contrario, la colonización de subsistencia busca formar parcelas y empresas pequeñas con poca mecanización y, por tanto, mucha mano de obra, y con una moderada aplicación de la técnica.

Podemos expresar estas dos tendencias, en función de su causa principal, diciendo que la colonización de producción busca abastecer mano de obra activa en otros sectores productivos y que la colonización de subsistencia busca abastecer mano de obra inactiva y que excede las necesidades del momento de otros sectores pro-

ductivos. Países con elevada población y muy reducida industria, mientras no cambien sus características, deben hacer colonización de subsistencia. Lo mismo, países con elevada desocupación que no puede ser absorbida por otras actividades. Opuestamente, países industrializados y con permanente demanda de mano de obra y de productos para el consumo o elaboración, deben realizar colonización de producción.

Se comprende que las dos tendencias pueden coexistir cuando existan simultáneamente los dos fenómenos citados en el párrafo anterior. Aún puede presentarse el caso de una tendencia intermedia, que correspondería a colonizaciones de subsistencia, de carácter temporal. Estarían éstas destinadas a obreros temporariamente ocupados en la industria o agricultura. Rusia ha tenido que enfrentarse ya con este problema, y también Estados Unidos. Esta tendencia intermedia puede estar constituida por fórmulas de colonización de producción que ajusten, completándose, sus necesidades de mano de obra con las de la industria — caso de Rusia —, o por fórmulas de colonización de subsistencias que permitan la continuación de las labores agrícolas a cargo de los familiares del obrero — caso de Estados Unidos —.

En el Uruguay cualquiera de estas dos fórmulas pueden ser útiles para solucionar el problema de los rancheríos, donde se agrupan desocupados o semi desocupados que trabajan periódicamente en labores agrícolas. Obsérvese que aquí el problema es de "consumo del posible colono"; adaptadas fórmulas con tendencia de colonización de subsistencia, podían ser ensayadas con un muy seguro éxito.

Formas de colonización de subsistencia son las que establecen el "Homestead", el "bien de familia", las "granjas familiares" y las "granjas despensa".

En Estados Unidos, durante la guerra de secesión, fué sancionada la Ley de "granjas familiares", con el objeto de colonizar rápidamente las tierras públicas del Oeste.

> *"La ley concedía a los cabezas de familia o individuos mayores "de 21 años que fueran ciudadanos, una extensión de tierra de "160 acres. — El título definitivo de propiedad podía adquirirse "después de una residencia de 5 años y la realización de mejoras. "Todo granjero estaba autorizado, después de su instalación, a con-"mutar su lote contra un derecho de tanteo y comprar así su "granja al precio de subasta de $ 1.25 por acre. — "Asimismo podía comprar otra extensión equivalente en iguales "condiciones."* (69) —

También se concedieron grandes extensiones de tierra fiscal a los ferrocarriles — las que después fueron ofrecidas en venta

a labradores — y a los Estados para fomentar mejoras internas y el establecimiento de escuelas públicas.

Dice HACKER que

> *"ha sido un error suponer que esta ley abriera las tierras públi-*
> *"cas a la libre colonización y que merced a ella resultasen bene-*
> *"ficiados numerosos agricultores,*

ya que éstos no sólo fueron los menos favorecidos,

> *"sino que la ley sirvió principalmente para fomentar la especu-*
> *"lación y el latifundio"* (69).

En el mismo país, pasado el tercer decenio de este siglo se ensayaron fórmulas intermedias entre las dos tendencias a que nos venimos refiriendo.

> *"Las explotaciones "de subsistencia"* — dice *COLOMBAIN* —
> *"(subsistence homestead), que se establecieron por primera vez*
> *"en* 1933, *son consideradas como una variedad de la comunida*
> *"rural. — También son experimentales estos hogares destinados*
> *"a los trabajadores que se ganan la vida tanto en la agricultura*
> *"como en las labores industriales. — Permite que se estudie la*
> *"forma en que el trabajo de temporada en la industria, combi-*
> *"nado con el trabajo parcial agrícola (en aproximadamente tres*
> *"acres de tierra), puede elevar el nivel de vida de aquéllos que se*
> *"dedican a esas labores y reducir a la vez el costo de la asistencia*
> *"pública. — Por consiguiente, algunas de estas comunidades se*
> *"encuentran situadas cerca de los centros industriales, en tanto*
> *"que otras han creado sus propias industrias locales... El expe-*
> *"rimento hasta la fecha ha tenido éxito"* (39). —

En 1938 se dicta, en nuestro país, la ley creando el bien de familia, que tiene relación con nuestro asunto, especialmente en los artículos que transcribimos:

> *"Art.* 2. — *El bien de familia lo constituye una casa-habitación*
> *"o una finca rústica ocupada o cultivada por las personas que*
> *"componen aquélla.*
>
> *"Art.* 4. — *Estarán comprendidos en el bien de familia los si-*
> *guientes bienes:*
> *"a) — la maquinaria y utensillos del artesano o trabajador de*
> *"campo, necesarios para su labor individual y la de su fa-*
> *"milia, empleados exclusivamente dentro de la propiedad*
> *"donde habita, o que habitualmente cultiva y explota. —*
> *"b) — los animales de labor indispensables para la explotación*
> *"o cultivo habitual. —*
> *"c) — cuatro vacas lecheras. —*
> *"d) — los artículos de alimento y combustible que existan en*
> *"poder del deudor, artesano o trabajador de campo, nece-*

"sarios para consumo de éste y de su familia durante seis "meses. — Estos bienes serán inembargables en los casos "en que no se trate de bien de familia". —

k) *El modo productivo*

Las tendencias de la colonización a que nos hemos referido en el título anterior nos dicen de la existencia de dos modos productivos principales: el individual, en forma de pequeña empresa, y la forma de gran empresa que puede ser del tipo de la empresa capitalista común o del tipo de la explotación colectiva.

Sabemos que la pequeña y mediana explotación individual tiene una limitada capacidad de absorción de la técnica, y que ello es compensado, por lo general, por una mejor aplicación del trabajo, realizado en forma intensiva e inteligente. La gran explotación individual es la que está en condiciones de incorporar la técnica en toda su plenitud, y elevar el grado de mecanización de la producción, abatiendo costos y mejorando la calidad y rendimientos de sus productos.

De esta categoría de explotación individual se llega a aceptar, en determinadas condiciones, como conveniente, la pequeña y la mediana. La gran empresa individual no se recomienda, por las inconveniencias de orden social y económicos que de ella derivan; es de todo punto de vista obvio explicar esas razones y su exclusión de los planes colonizadores.

Sin embargo, el modo productivo de gran empresa es aceptado por muchos cuando el empresario es el Estado. En Rusia existen explotaciones de esta naturaleza denominadas sovjoses (granjas soviéticas), donde el trabajo está sometido a régimen similar al de las fábricas.

La gran empresa presenta expresiones más aceptables en los casos de asociaciones de trabajo agrícola, en grado tal que se ha incorporado este modo de producción agrícola en las más modernas realizaciones sobre la materia.

En Estados Unidos, una de las formas de colonización de la Farm Security Administration está constituida por las comunidades rurales, que

"consisten en un cierto número de granjas que se agrupan alre- "dedor de la escuela, de la tienda y de algunas otras institucio- "nes colectivas... Las labores agrícolas en parte se ejecutan indi- "vidualmente y en parte colectivamente. — Cada familia tiene "su propio terreno en el que siembra legumbres, cría aves de co- "rral y produce diversos artículos para su propio consumo. — Sin "embargo, una gran parte de la tierra se reserva para los produc- "tos destinados al mercado que se cultivan bajo una base coopera-

"tiva... El trabajo en la granja se efectúa siguiendo un plan ra-"cional que permite la repartición del trabajo de la manera más "uniforme posible en el curso del año y que incluye la rotación "de los cultivos a fin de combatir la erosión y conservar la fer-"tilidad de la tierra. — El ganado (mulas, vacas, cerdos) se "agrupa juntamente en establos que están mejor equipados y que "cuestan menos que corrales separados. — La cría del ganado en "común permite el uso de sementales de pura raza, que ninguno "de los colonos podría adquirir individualmente. — Entre las em-"presas de la asociación, establecidas en beneficio de la comunidad, "se encuentran una cooperativa para la venta al detalle de todos "los utensillios del hogar, una tienda para la venta de los imple-"mentos necesarios para las labores agrícolas, un taller de repa-"raciones, una máquina para desgranar el algodón, un molino de "féculas y otro de harina y forrajes, una fábrica para la elabo-"ración de jarabes, otra para curar carnes y una cooperativa de "ventas" (39). —

La administración de toda la empresa así como la dirección de cada uno de los lotes

"se efectúa de acuerdo con un plan elaborado por la Administra-"ción y por las personas interesadas" (53).

Se trata, en realidad de explotaciones dirigidas por técnicos del Estado, como un paso hacia otros grados de colectivización; no se han desarrollado mucho — unas diecinueve en todos los Estados Unidos — por la tenaz oposición política de los republicanos, que combaten todo el programa de la F. S. A., especialmente esta parte, que consideran, según parece, como expresión comunista.

Además este modo productivo no era el más adecuado para el país donde se trataba implantarlo, pues existía antes de la guerra mundial Nº 2 un enorme excedente de mano de obra avaluado en varios millones de desocupados.

La Caja de Colonización Agrícola de Chile puede formar tres clases de colonia, entre ellas las colonias colectivas;

"cuando las características topográficas o agrícolas del terreno "lo aconsejen, la Caja podrá implantar una explotación en común "en una parte o en el total de un predio, pudiendo conservar en "este caso, la propiedad del suelo o venderla a la cooperativa de "colonos que al efecto se organice" (27),

dice el artículo 15 de la ley respectiva.

En el dictamen de la Comisión Parlamentaria sobre el Proyecto de Ley de Bases para la Reforma Agraria Española, de 26 de noviembre de 1931, se dice sobre el particular en su base cuarta:

"Bajo la jurisdicción del Instituto de Reforma Agraria quedarán "las Comunidades y Asambleas de Cultivadores que habrán de "organizarse en virtud de esta ley.

"Las comunidades de cultivadores se constituirán, a ser posible, "por unidades de asentamiento, a fin de ordenar y regir la explo- "tación que se establezca. — Estas Comunidades o los campesinos "que las formen, podrán crear Cooperativas para la compra y te- "nencia en común de los medios de explotación necesarios y para "la venta de los productos".

y en su Base 16.a:

"Las Comunidades, una vez posesionadas de las tierras, acorda- "rán por mayoría de votos, la forma individual o colectiva de su "explotación y en el primer caso procederán a su parcelación y "distribución, teniendo presente la clase de terrenos, la capacidad "de las familias campesinas y las demás condiciones que concu- "rran a mantener la igualdad económica de los asociados. — Estas "parcelas serán consideradas fundos indivisibles e inacumulables, "haciéndose sus deslindes de modo que constituyan, dentro de su "terreno continuo, formas apropiadas y servidumbres, verdaderas "unidades agrarias". (66) —

Con esta orientación colectivista

"se tiende no sólo a cultivar bien sino a cultivar lo más económi- "camente posible, toda vez que el factor costo de producción es uno "de los más inconstantes en la economía agrícola",

explica MARTINEZ DE BUJANDA (65).

Una monografía del Banco Hipotecario nos habla de una experiencia de explotación colectiva en nuestro país, llevada a cabo en la Colonia Rusa de San Javier.

"Con tierras aptas para la producción, con ansias y excelentes "métodos de trabajos iniciaron los colonos la explotación en común "de los campos de la Colonia, formando un pintoresco pueblo do- "tado de practicable puerto natural... Estos esfuerzos dignos del "mejor de los éxitos, fueron malogrados por la pésima adminis- "tración impresa a la colonia y los exagerados precios pagados "por los campos, que obligaron la contratación de operaciones cuyos "servicios no pudieron cubrir los rendimientos de la colonia" (12). —

Por su parte, el nuevo Código Agrario de México se ocupa del modo de explotación en los ejidos en su artículo 22 que se expresa así:

"El Presidente de la República determinará la forma de explo- "tación de los ejidos, de acuerdo con las siguientes bases:
"I. — Deberán trabajarse en forma colectiva las tierras que, por "constituir unidades de explotación infraccionable, exijan "para su cultivo la intervención conjunta de los compo- "nentes del ejido;
"II. — En igual forma se explotarán los ejidos que tengan cul-

"tivos cuyos productos estén destinados a industrializar-
"se y que constituyan zonas agrícolas tributarias de una
"industria. — En este caso también se determinarán los
"cultivos que deban llevarse a cabo. —
"Podrá asimismo adoptarse la forma de explotación co-
"lectiva en los demás ejidos, cuando por los estudios téc-
"nicos y económicos que se realicen se compruebe que con
"ella puede lograrse mejores condiciones de vida para los
"campesinos, y que es factible de implantarla.
"Deberá cuidarse que las explotaciones de este tipo cuen-
"ten con todos los elementos técnicos y económicos ne-
"cesarios para garantizar su eficaz desarrollo" (58). —

El Licenciado HINOJOSA, al comentar este artículo, lo relaciona con el cerrelativo del Código de 1940, y se ocupa de la importancia de los factores técnicos y económicos en la adopción del modo productivo.

"El Código de 1940 *fija* — dice — *en cinco incisos, los casos en*
"que debe preferirse el sistema colectivo de explotación y señala
"finalmente que la preferencia debe otorgarse "en todos los casos
"en que (la explotación) *convenga para la mejor marcha econó-*
"mica del ejido". —
"Si esa "preferencia" se interpreta como obligatoria debe concluir-
"se que en todos o en casi todos los ejidos debía, conforme a dicha
"ley, haberse implantado la explotación colectiva. —
"Sin embargo, puede decirse que la explotación colectiva ejidal es,
"en la realidad. no en el Código, la excepción. — Esto obedece a
"que una forma económica avanzada no puede desarrollarse am-
"pliamente en las condiciones económicas y sociales de atraso y
"miseria en que se encuentra la gran masa campesina de nuestro
"país. —
"Este Código, en lugar de esa enumeración (la del anterior) *es-*
"tablece un principio general que permite la implantación progre-
"siva gradual pero firme, de la explotación colectiva, de acuerdo
"con el desarrollo económico del país, las posibilidades pecuniarias
"del Estado y el desarrollo económico-social de las propias comu-
"nidades agrarias en donde haya que implantarse...
"El nuevo texto permite adoptar la forma colectiva de explotación
"en todos los demás ejidos, cuando la explotación individualizada
"resulte antieconómica o menos conveniente, teniendo en cuenta
"las condiciones topográficas, la calidad de las tierras, los culti-
"vos las exigencias en cuanto a maquinaria, implementos, inver-
"siones, en fin, los factores técnicos y económicos fundamentales"
"(50). —

En Rusia se fué al colectivismo por la cerealicultura; esto es, la pulverización de la agricultura cerealera trababa la producción y la forma de combatirla fué propiciando la concentración de esas diminutas y defectuosas unidades productivas en grandes explotaciones colectivas. En publicación oficial ya citada, se explica el hecho de la siguiente manera:

"Haciendo un paralelo entre la agricultura y la industria y seña- "lando el atraso de aquélla, principalmente en el cultivo de cerea- "les, atraso que se explicaba por el desmenuzamiento de la agri- "cultura, incompatible con la aplicación de la técnica moderna,"... "— preguntaba Stalin, ¿donde está la solución?..." La solución — "contestaba — está en el paso de las pequeñas explotaciones cam- "pesinas desperdigadas a las grandes explotaciones unificadas sobre "la base del cultivo en común de la tierra, en el paso al cultivo "colectivo de la tierra sobre la base de una nueva y más elevada "técnica. — La solución está en que las pequeñas y diminutas "explotaciones campesinas se agrupen paulatinamente pero infa- "liblemente, y no por medio de la coacción, sino por medio del ejem- "plo y de la persuasión, en grandes explotaciones, sobre la base del "cultivo en común, del cultivo cooperativo, colectivo, de la tierra, "mediante el empleo de maquinarias agrícolas y de tractores y la "aplicación de métodos científicos encaminados a intensificar la "agricultura. No hay otra solución" (43).

Esa misma obra pone de manifiesto la evolución experimentada por la agricultura a causa de la colectivización y su continuo progreso, en término de tres años.

"En 1927, *los kulaks producían más de* 9.828.000 *toneladas de trigo, "de los cuales lanzaron al mercado unos dos millones de toneladas; "los koljoses y sovjoses, en cambio, sólo lograron producir en* 1927, "573.300 *toneladas para el mercado. — En* 1929, *los koljoses y sov- "joses produjeron más de* 6 *millones de toneladas de trigo, de las "cuales lanzaron al mercado más de* 2 *millones de toneladas; es "decir, más que los kulaks en el año* 1927. *— En* 1930, *los koljo- "ses y sovjoses tenían que lanzar (de acuerdo con el plan quin- "quenal), y lanzaron efectivamente, al mercado más de* 6 *millones "y medio de toneladas de trigo, o sea incomparablemente más que "los kulaks en* 1927" (43) —

El modo colectivo en Rusia ha triunfado. Y ha triunfado también la asociación de trabajo colectivo agrícola (koljos) sobre la empresa agrícola del Estado (Sovjos).

KLIMENKO (70) da las siguientes cifras correspondientes al incremento de las granjas colectivas o koljoses:

año	*Granjas colectivas (Koljoses)*
1918	1.600
1923	12.690
1927	18.840
1928	33.258
1930	85.900
1934	233.300
1942	243.300

En el año 1942 los koljoses reúnen 18.800.000 familias campesinas o sea el 93,5 % de todas las familias campesinas del país. (70).

Refiriéndose a la organización interna dice el mismo autor que

> *"era difícil, en un principio, las condiciones de trabajo en las "granjas colectivas"* (70). —

Posteriormente, en un Congreso de Representantes de koljoses, Stalin recomendó adoptar el programa de los arteles agrícolas de proveer a cada familia de una vaca, aves de corral, etc.

Se organizaron así las granjas colectivas:

> *"Los miembros del koljos fueron provistos de todo lo necesario para "su uso personal. — Establecimos un rígido control del rendimien- "to de cada Miembro, y las ganancias se dividieron según los días "de trabajo que cada miembro del koljos contaba en su haber"* (70).

Se creó, pues una verdadera cooperativa de trabajo; los beneficios se repartieron, no en función de los capitales invertidos ni de los productos obtenidos por cada uno, sino en base al rendimiento de trabajo de cada miembro. Se estableció la unidad del día de trabajo que

> *"es la cantidad de labor que puede ser realizada por un granjero "colectivo en un día, según la cuota standard establecida para "cada tipo de ocupación. — Esas cuotas son fijadas para cada "granja colectiva de acuerdo con las condiciones de la maquinaria, "de la tracción a sangre y de la tierra, de las dificultades de la "tarea etc. — Con el cumplimiento de la cuota especificada, el "trabajador de la granja colectiva es acreditado con una unidad "del día. — En el curso del día, el miembro del koljos que rinde "más de la cuota establecida, es tomado en cuenta, para el cálculo "definitivo de su trabajo. — Así, las acciones de su ganancia en "la granja dependen unicamente del trabajo hecho. — Estos cálcu- "los son aprobados por el Jefe de la Brigada donde trabaja dicho "obrero, después de la inspección de la calidad de la labor. — La "distribución de las ganancias según el trabajo hecho por cada "cual ayudó a mejorar notablemente la disciplina, y a aumentar "la productividad del trabajo. — Las granjas comenzaron a de- "sarrollarse aún con más rapidez...*
>
> *"En la mayoría de las granjas colectivas, los miembros están di- "vididos en brigadas. — Nosotros tenemos doce brigadas de pro- "ducción cuyos Jefes son elegidos por la Junta General. — Te- "nemos un Agrónomo, muchos expertos en la crianza de ganado "y también cirujanos veterinarios"* (70).

Al explicar la distribución de las ganancias KLIMENKO nos revela que la administración de las granjas colectivas no alcanza a absorber el 1 % de los beneficios.

"La mayor parte de las ganancias se distribuye de acuerdo al tra-
"bajo de cada cual; el 4,3 % es impuesto al Gobierno y el 0,8 %
"está destinado a los gastos de administración" (70).

El modo productivo individual no concuerda, como hemos visto, con los modernos métodos de explotación. Se busca, para estos casos, salvar los inconvenientes técnico-económicos por medio de la cooperación.

DURAN (71) expone el problema en la siguiente forma:

"La democratización de la tierra significa un acto de justicia so-
"cial, que está reñido fundamentalmente con una adecuada orga-
"nización económica, pues la pequeña propiedad formada con la
"tierra democratizada, entra en contradicción con las posibilida-
"des actuales de progreso que requieren como condición interna
"e indispensable de la explotación agrícola, el que ésta se lleve a
"cabo en superficies capaces de absorber la técnica agrícola en
"toda su intensidad...
"Ninguna de las reformas agrarias del mundo ha olvidado este
"detalle y todas ellas preconizan la cooperación agrícola, a fin
"de resolver los problemas que plantea la creación de la pequeña
"propiedad. — La fórmula de cooperación es universalmente cono-
"cida como la única que soluciona, en parte, la situación anóma-
"la, que para el desarrollo de la agricultura, crea la institución
"de la pequeña propiedad".

La formación de Cooperativas entre pequeños explotantes es, sin duda, — como veremos con más detalle en otro capítulo — un medio eficaz para mejorar la técnica e intensificar la producción, pero parece que su aplicación no alcanza a obviar todos los inconvenientes del modo individual. Será indispensable la cooperación de los pequeños explotantes allí donde el modo individual deba ser implantado, pero se considera que no proporciona los frutos requeridos donde pretenda suplantar el modo colectivo.

La colectivización como modo productivo presenta la característica de una sola organización que armoniza las distintas empresas o explotaciones que puede abarcar; presenta unidad de dirección y administración y unidad de propósitos en la acción común. No se presentan suspicacias ni reticencias de orden individual; al menos, existe una predisposición inicial, una seguridad en el camino a recorrer, en el propio instante de su constitución. Los medios de producción de la empresa, por otra parte, están totalmente colectivizados; la unión en el trabajo es integral.

Además, la idea que representa la colectivización no da lugar, como ocurre con las cooperativas, a que existan conflictos entre la organización y el interés individual de uno o varios de sus integrantes.

Debe advertirse, empero, que el medio propicio para llegar a la colectivización no se puede crear impositivamente, punto del cual ya nos hemos ocupado en otra parte de este trabajo. Se admite, pues, que en los primeros tiempos las organizaciones colectivistas deban estar regidas por autoridades técnicas que efectúen a la vez una acción docente directa. Se justifica, también, la dirección y administración técnica de las explotaciones colectivas en sus pasos iniciales, por cuanto lo que se pretende obtener, especialmente, es un mejoramiento de la técnica aplicada.

i) *La adquisición por el colono*

Los problemas que derivan de las distintas modalidades de adquisición de la tierra que se coloniza, por parte del colono, se presentan, desde luego, unicamente cuando la colonización forma propietarios.

Puede localizarse los aspectos más salientes de este asunto en el valor de adquisición, en el plazo para el pago, en la rigidez de las amortizaciones y en el monto del interés.

El valor que debe asignársele a la tierra que se entrega al colono participa de las consideraciones que hemos efectuado en el título "formas de apropiación", pero difieren en su objetivo. En aquel caso se estudiaba las fórmulas existentes que establecen relaciones entre el poseedor de la tierra que se toma para colonizar y el ente que colonice; en éste, tratamos las relaciones que deben establecerse entre este ente y el que ocupa la tierra que se dé en colonización, a título de propietario.

Debe comprenderse que la finalidad de la colonización no estriba precisa y fundamentalmente en hacer o no hacer propietarios, sino en crear una fuente de producción que contemple las necesidades del colono como las de toda la comunidad. En tal forma, pues, interesa que el valor de la tierra-propiedad concuerde con las finalidades productivas que se le asigna a la misma, por lo que su mejor índice será su capacidad productiva, determinada por medio de tasación técnica.

Se opina, sin embargo, que en ningún momento el valor de entrega del lote debe ser inferior a su costo más los gastos de acondicionamiento. Tal criterio debe ser descartado sin mayor discusión, pues por eso camino se puede llegar a subvertir las verdaderas y nobles finalidades de la colonización. La acción colonizadora no debe constituir bajo ningún concepto un acto comercial; sus pérdidas y ganancias, si bien nos pueden preocupar — nosotros nos ocupamos con mayor detalle de esta cuestión en capítulo aparte —, no deben influir en grado tal como para determinar el valor de entrega de la tierra que se da en colonización.

Si se pretende crear colonias que triunfen, se aceptará como lógicamente razonable que el precio de entrega no puede ser nunca superior a la capacidad productiva de la tierra. En caso opuesto el colono sucumbiría agobiado por la carga gravosa que significaría, en todo caso, el costo de la tierra.

Quizás el valor venal pudiera ser, en algún caso, menor a aquel índice, pero aún así no sería conveniente tomar como base otro que el de la capacidad productiva de la tierra, pues de lo contrario se crearían situaciones de desigualdad que no se justificarían. El criterio, sin lugar a dudas debe ser uniforme.

En cuanto al plazo para el pago se entiende que debe ser lo más prolongado posible, con el propósito de que las amortizaciones no graven demasiado los costos de producción del colono. Empero su dilatación no debe ser exagerada, pues se perderían las ventajas de la colonización en propiedad si ésta se alcanzara en lapsos excesivamente prolongados.

La tendencia actual es la de establecer amortizaciones variables, según los rendimientos anuales del predio; en tal forma no se grava en demasía al colono y se le facilita una más rápida amortización si las condiciones le son favorables. Esa misma tendencia se expresa por medio de la creación obligatoria de fondos de reserva, de ahorro o de amortización, como apreciaremos en algunos casos que citamos más adelante.

Respecto del interés se ha considerado que debe ser reducido a su mínima expresión. La ley argentina establece que la primer mitad del préstamo tendrá un interés del 2 y 1|2 %, y en Estados Unidos, la FSA coloniza en base a préstamos que no exigen más que el 3 % de interés anual.

Un punto que también da lugar a divergentes opiniones es el que se relaciona con la obligación de entregar cierto porcentaje del valor de venta fijado, al contado y antes de la ocupación del lote. Se opina en su favor que en esta forma se realiza una elección de los colonos, pues sólo aquéllos dispuestos a realizar un sacrificio como para acumular ese porcentaje, son los que merecen ser amparados en disposiciones colonizadoras. No obstante, se arguye con razón, que de tal manera queda vedada la colonización a aquéllos elementos que aún siendo capaces y necesitando ayuda, no poseen las condiciones económicas suficientes como para reunir ese capital inicial; además podría, por la aplicación de ese procedimiento, ofrecerse las máximas facilidades de trabajo a quienes en realidad no necesitan de ellas y negárselas a aquellos otros que sólo por la colonización pueden incorporarse beneficiosamente a la producción. Se agrega, como punto final para destruir aquella opinión, que no faltan otros medios quizás más efectivos para seleccionar a los colonos.

En realidad la fórmula más justa y práctica que va ganando firmemente terreno, es la que establece la oportunidad de que el predio sea ocupado previamente en arrendamiento o medianería, a muy baja renta o porcentaje, para que en el interín el colono pueda formar ese monto necesario para la concertación del préstamo que lo transformará en propietario. Se realiza así, además, una más rigurosa y acertada selección que por el método comentado más arriba.

Realizaremos, a continuación, unas pocas referencias respecto de los puntos que hemos tratado en este título.

La Ley Agraria Argentina (Nº 12.636) estatuye que el 10 % del precio de venta del predio debe ser abonado al contado, y el saldo en la siguiente forma:

a) — *Con una amortización anual acumulativa del ½ % e intereses del 2 y ½ % hasta reducir el precio al 50 %. — Los vencimientos se fijarán en la fecha de mayor ingreso de la explotación;*

b) — *Con una amortización anual acumulativa e intereses iguales a los que estén en vigencia en el Banco Hipotecario Nacional, el 50 % restante;*

c) — *La deuda será reducida en un 5 % de su valor inicial por cada hijo legítimo del comprador que naciera en la propiedad.*

Los agricultores que reúnan los requisitos exigidos — dice el art. 31 de la misma ley — y que no estén en condiciones de abonar el 10 % de venta al contado, podrán arrendar los predios con opción a compra, hasta por el término de cinco años, a un precio igual al 3 % del precio de venta.

Un plan colonizador adoptado por el Banco Hipotecario Nacional en el año 36, dice en su artículo 13:

"Después de los 5 años de la fecha de aprobación del boleto de "compra-venta por el Directorio, el Banco procederá a la escri- "turación definitiva, siempre que el colono hubiera cumplido todas "sus obligaciones. — Al escriturar deberá quedar pagado el 10 % "del precio constituyéndose por el saldo una hipoteca reembolsable "en 46 años 328 días, por anualidades vencidas, cuyo servicio, que "coincidirá con las épocas de la realización normal de los productos "de la explotación principal, corresponderá a un 3 % de interés y "1 % de amortización.

"El colono abonará también en las mismas oportunidades, previa "resolución del Directorio, que se adoptará de acuerdo con los re- "sultados económicos del año, un servicio para constituir "el fondo "de amortización", que podrá llegar hasta el 4 % del importe de "la hipoteca" (28).

Los préstamos que concede la F. S. A. de acuerdo con la Ley Bankhead-Jones pueden ser hasta por el plazo de 40 años y el pago de los intereses de las sumas adeudadas, se hace a razón del 3 % anual. Esta ley

> *"contiene una interesante disposición que, por primera vez en la "historia de la legislación de crédito agrícola, toma en cuenta las "variaciones, de un año a otro, de los ingresos de la granja. — "El Art.* 48 *dispone que puede requerirse al prestatario que haga "pagos más elevados o se le puede permitir que sean más bajos "que los prescriptos, si sus utilidades resultan ser mayores o me- "nores que lo normal"* (39).

De estos tipos de préstamos, al 30 de junio de 1940,

> *"sólo se dejaron de pagar* 23.658 *dólares, o sea el* 2,6 *por ciento. "Por otra parte, se pagó la suma de* 196.765 *dólares con antici- "pación a la fecha fijada por el plan de amortización, o sea una "cantidad ocho veces mayor que la que se encontraba en mora. — "Esta proporción satisfactoria se atribuye en parte al precio ra- "zonable que se fijó a las tierras compradas y en parte a la fa- "cultad que se otorgó al prestatario para hacer sus pagos anuales "con relación a sus ingresos"* (39).

El programa de la F. S. A. de transformación del arrendatario en propietario

> *"se inició sobre la base financiera de* 75 *millones de dólares obte- "nidos por la ley de* 1937 *(Blankhead-Jones Farm Tenent Act) y* "50 *millones de la Reconstruction Finance Corporation. — La pri- "mera cifra debía emplearse:* 10 *millones el primer año,* 25 *el se- "gundo y* 50 *el tercero; y la segunda cifra se destinó al cuarto y "quinto año de aplicación del plan"* (24).

Una idea del volumen de esas operaciones lo da esa misma publicación, que expresa que en el año 1941 se concedieron préstamos a 16 mil arrendatarios, con un promedio de 5.000 dólares por préstamo.

En oportunidades de discutirse en el Parlamento Argentino la citada Ley Agraria, el Ing. PADILLA, entonces Ministro de Agricultura de la Nación, se refirió en esta forma respecto del fondo de ahorro:

> *"Es interesante constatar las reducciones que sufre el término de "la amortización del predio comprado, según sean las variaciones "del porcentaje del fondo de ahorro que se abona además de la "suma normalmente estipulada. — Si no se establece fondo de "ahorro el período de amortización durará* 35 *años. — Si se es- "tablece el* 1 % *de fondo de ahorro el término de la constitución "del fondo de ahorro, será de nueve años y el período de amorti-*

> *"zación, diez y siete años. — Si se establece el 2 % como fondo de "ahorro, el término de su constitución será de cinco años y la du- "ración será de doce años.*
> *"Si se fija como fondo de ahorro el 3 %, su constitución durará "cuatro años y el período de amortización llegará a nueve años. — "En cambio, si el fondo de ahorro es el máximo permitido, o sea "el 4 %, su constitución se realizará en tres años y la amortiza- "ción bajará a ocho años"* (72).

Proyectos nacionales llegan a fijar el monto del arrendamiento previo a la escritura de adquisición, en un 2 % anual del valor de la tierra, estableciendo el mismo porcentaje para el interés del préstamo colonizador. (Proyecto TERRA AROCENA, 64).

Algunos proyectos tratan de estatuir la obligatoriedad del pago de un seguro de vida del colono, al objeto de no dejar desamparada a su familia en caso de fallecimiento. Un proyecto de los Diputados Nacionales Argentinos CAFFERATTA y COUREL (73), se ocupa del asunto en la siguiente forma:

> *"A las sumas que los adquirentes deben abonar por amortización "e intereses, se agregará una cuota equivalente a un seguro de "vida quedando, en caso de fallecimiento, canceladas todas las obli- "gaciones y la propiedad escriturada definitivamente en favor de "la familia del comprador".*

Resumiendo lo comentado podemos decir:

1) — El precio de entrega de la tierra al colono debe ser fijado en base al índice de capacidad de producción del lote.
2) — El plazo para el pago no debe ser breve, pero tampoco su prolongación debe ser excesiva.
3) — El monto de la amortización deberá ser variable y relacionado con la producción estacional o anual del predio.
4) — El interés debe reducirse a su mínima expresión.
5) — El capital inicial — cuando se exija — debe permitirse acumular durante un plazo de tiempo prudencial, en el cual el futuro propietario ocupará el predio en calidad de arrendatario o mediero, a muy bajo interés.
6) — Donde la colonización en propiedad propugne la formación de pequeños bienes familiares, será conveniente establecer el seguro obligatorio de vida para el colono.

m) *Los sistemas de colonización*

Hemos decidido finalizar este sub-capítulo, adicionándole este título, con el objeto de sintetizar brevemente los distintos sistemas de colonización a que nos hemos referido en el curso del mismo, con especial referencia a nuestro país.

La determinación de si la colonización a aplicarse debe ser del *sistema de colonización en propiedad privada-individual, o del sistema de propiedad colectiva,* (*socialización y nacionalización de la propiedad*) queda sujeto, en lo determinante, a razones técnico-económicas, pero el procedimiento de uno u otro dependen en sumo grado de la seguridad y firmeza del poder político.

Es muy posible que durante cierto tiempo veamos subsistir los dos sistemas. — El Uruguay se prestaría precisamente por razones técnico-económicas, para realizar el ensayo doble, para lo cual le es imprescindible estabilidad política y, sobre todo, confianza popular en el poder político, pues no se debe olvidar que otra forma de tenencia de tierras distinta a la propiedad individual, exige una seguridad absoluta para su afianzamiento.

La colonización en propiedad individual deberá contener especialmente, las siguientes características: Precio de entrega de la tierra según su capacidad productiva teórica, plazo para el pago relativamente largo; amortización variable según oscilaciones de la producción; bajo interés.

El sistema de colonización en aparcería y el sistema de colonización en arrendamiento, sobre todo cuando son a plazo corto, no son convenientes por razones ya expuestas.

Sistemas de colonización en arrendamiento a largo plazo, en arrendamiento vitalicio y en enfiteusis se consideran inconvenientes de aplicar en la actualidad por falta de preparación psicológica y por requerir, también, una absoluta seguridad en el poder político que garantice esas formas de tenencia.

Ninguno de estos últimos sistemas citados se recomienda, ni tampoco — a título general — la colonización en propiedad colectiva, pues requieren una verdadera revolución de ideas y conceptos para poder ser aplicados con posibilidades de éxito; mientras ello no suceda, y mientras no exista una fuerza política que mantenga esas ideas y su permanente aplicación, no somos partidarios de recomendarlos.

Encontramos, eso sí, factible de aplicación la colonización en propiedad individual privada, pero sometiendo la tierra, en general, a normas claras y precisas de función social. — Ello exige como "condition sine qua non" la popularización de ese concepto — para lo cual existe una excelente predisposición — y la existencia de una organización técnica y administrativa seria para la determinación de esas citadas normas y su posterior contralor.

Aplicando ese concepto, la mencionada organización tomará primeramente con destino a la colonización las tierras en mora con la función social que se haya establecido.

La apropiación de tierras para la colonización debe realizarse

por medio de fórmulas de expropiación expeditivas y justas, de acuerdo con el citado concepto, facultándose a la referida organización la aplicación de los trámites pertinentes.

El valor de expropiación deberá fijarse primordialmente en base a la capacidad productiva real en momentos de iniciarse las formalidades previas de apropiación.

En mérito a la asignación de función social de la tierra, toda ella debe ser desvalorizada en la proporción que corresponda a cada lote por influencia de obras sociales; las que por incumplimiento de su deber social sean expropiadas primeramente para colonizarlas deberán experimentar una nueva desvalorización o ser indemnizadas en títulos especiales sujetos a limitaciones de comercio y transferencia y que reditúen un bajo interés.

El sistema de colonización de producción deberá ser aplicado en el Uruguay, pues nos permitirá mejorar la producción y producir para el mercado, sea éste nacional o internacional, como deberá suceder para algunas de nuestras producciones más importantes.

El sistema de colonización de subsistencia no será necesario ni conveniente aplicarlo en nuestro país, pues no hemos llegado aún a poseer un exceso de población activa, ni tampoco, un exceso de población inactiva.

Un sistema intermedio podría ser aplicado exitosamente en los núcleos de población de los rancheríos.

El sistema de colonización con modo productivo individual podrá ser aplicado a nuestro país para la mediana y pequeña explotación.

El sistema de colonización con modo productivo colectivo, — se podrá intentar a modo de ensayo, en forma de gran empresa severamente dirigida por una organización técnica.

El sistema de colonización en modo cooperativo — asociando explotaciones individuales en propiedad privada, se recomienda como el más adecuado al momento psicológico y político que atravesamos.

CAPITULO III

EL HOMBRE

1 — *El hombre en la colonización.*

Es sin duda, muy importante analizar detenidamente todos los aspectos que afectan un problema determinado, y extraer conclusiones de ellos que orienten una acción a desarrollar; pero es factor imprescindible ubicar en un lugar de preferencia — por su significancia y por las características que emanan de su propia esencia — al elemento motor del mismo, al elemento que es causa y que es fin de ese problema y de esa acción.

Pretende resolver los problemas de la colonización — aún en base a los más concienzudos estudios y a las más brillantes soluciones — sin otorgarle la categoría que le corresponde a ese elemento, es comprometer su éxito. No es posible, dentro de una sociedad en la cual el hombre ocupe su verdadero lugar, prescindir del estudio de los factores que inciden sobre él y que de él derivan. De otra manera se caería en la inocente suposición de que el hombre pudiera ser manejado, transformado y amoldado a la caprichosa voluntad de quien o quienes detenten el poder. Tal suposición, por irracional, ha dado lugar a que este mismo elemento hombre, despreciado, haya sido quien diera por el suelo con los proyectos de quienes han pretendido desconocer, precisamente, su esencia humana.

Si en el amplio campo de lo político-social este hecho es de gravitación fundamental, no deja de ser menos en el complejo de problemas que estamos estudiando.

La estructuración de proyectos y la aplicación de planes de colonización que han olvidado la importancia del elemento hombre, han fracasado aún desde su principio.

> *"Los que pretenden encontrar soluciones dividiendo la tierra, sin "considerar su función social en relación del hombre y sin con- "templar también a éste en su caracter de ente integrante de la so- "ciedad, en relación a aquélla, edifican sobre bases falsas o tran- "sitorias. — No recogen la experiencia de siglos de humanidad"* (15).

Y la historia, inteligentemente interpretada — como ya hemos tenido oportunidad de señalarlo — es una maestra a la que hay que escuchar.

Desde otro punto de vista no debe olvidarse tampoco que en cualquier clase de ordenamiento económico la apreciación ajustada de todos los factores intervinientes, nos mueve a considerar como el más importante al hombre mismo, no ya solamente como fin del proceso económico (satisfacción de sus necesidades) sino también, y esencialmente, como precioso medio de producción, como el "factotum" productivo.

Podemos decir, entonces, para nuestro caso, con GONZALEZ VIDART Y ALBO que

> *"Cada hombre apto y dispuesto para el trabajo agrario es en nues- "tros días una pieza preciosa en el mecanismo de la producción, "y el Estado, velando por los generales intereses de la nación, debe "hacerla entrar en juego con la regularidad precisa al progreso "rural"* (74).

En nuestro estudio, este capítulo tiende a referirse, precisamente, al Hombre como factor de producción en la acción colonizadora.

2 — *A quién dar la tierra*

La máquina más perfecta, en manos de un inexperto no cumple su cometido a satisfacción, en ningún momento, y antes bien, corre el riesgo de que sea deteriorada por completo, originándose así resultados distintos a los previstos, y aún consecuencias totalmente negativas.

Débese, ante todo, saber en manos de quién ha de depositarse la utilización de la máquina, para que ésta cumpla a satisfacción los fines a los cuales se le ha destinado. Se requiere, pues, entregar su conducción a un experto, y, cuando no lo hubiera, capacitar en su funcionamiento a una persona con predisposición y responsabilidad para esa tarea.

En simple parangón, no otra cosa sucede en la colonización. Si hemos preparado la tierra adecuadamente y la hemos provisto de todos los medios aptos para hacerla producir, debemos también, entregarla a quien sea capaz de obtener de ella los frutos que es pasible de otorgar.

En cualquier acción colonizadora bien llevada, entonces, debe procederse a la elección del colono, y cuando ello no fuera posible, por falta de capacidad de los posibles aspirantes, debe procurarse su preparación.

> "*El programa colonizador debe contar también* — dice PALA-"CIO, — *con el elemento personal del campesino.*
> "*La tierra parcelada, no puede ser atribuída a cualquiera, sino "a aquéllos que por sus aptitudes reconocidas en las labores agrí-"colas, presupongan una capacidad suficiente, para organizar en "las tierras que se adjudiquen una explotación provechosa y flo-"reciente*" (26).

Tenemos, pues, que en primer instancia, hemos de entregar la tierra al aspirante a colono que demuestre su capacidad. Se deduce de ahí por tanto, que la primaria y más importante fuente proveedora de colonos está constituída por la clase agraria, de cuyo seno pueden extraerse, sin duda, hombres aptos en las tareas del agro.

Asimismo cuando se intente introducir nuevas prácticas agrícolas, de esa clase social — que está formada en el mismo medio donde ha de actuar —, es de donde han de surgir los jóvenes que luego de determinado período de preparación, mejor formación presenten. No obstante, debe advertirse que cuando esa clase está formada en una rutina que el progreso de la técnica lleva a ubicarla muchos años atrás, esa preparación se torna más delicada, dado que debe transformar por completo un tradicional sistema de trabajo incorporado ya como hábito. De cualquier manera, parecería que esa capacitación, cuando se realiza integralmente en jóvenes campesinos, presenta mayores posibilidades de éxito que cuando se efectúa en otros provenientes de grupos o clases sociales que viven otras actividades.

La capacidad — más aún cuando va unida a la juventud — asegura el éxito económico de la colonización, en cuanto al aspecto del Hombre se refiere.

Tratándose del aspecto social, se infiere que ha de seleccionarse — para formar parte de una colonia y para gozar de las facilidades que en ella deben otorgarse indispensablemente — a aquellos campesinos capaces que por sus solos medios no pueden desenvolver su actividad en beneficio de la colectividad, ni de sí mismos.

Entonces, la segunda condición indispensable que debe requerirse a los colonos, es la que informa de los medios económicos que el aspirante posea. La acción colonizadora, en cuanto se realiza por el Estado, debe propender a beneficiar en su acción social

a quien siendo merecedor por su capacidad y laboriosidad, a un mejor standard de producción y de vida, no lo ha podido obtener por carencia de medios y posibilidades económicas.

La tercer condición indispensable a exigir a los colonos, es la relacionada con la aceptación de las normas técnicas (productivas y de transacción) que deben orientar la actividad colonizadora, en concordancia con la política agraria que el conglomerado nacional, por sus órganos competentes, resuelva adoptar.

Estas son, a nuestro juicio, las tres condiciones básicas que debe reunir el aspirante a colono. La primera (condiciones y capacidad de trabajo) afirma el éxito económico-productivo de la acción colonizadora; la segunda (carencia de medios y posibilidades económicas) justifica uno de los aspectos sociales de la colonización; la tercera (aceptación de la directriz técnica), consolida la buena marcha de la organización colonizadora. De estas tres referencias básicas han de derivar las otras, secundarias, que pueden variar de acuerdo al sistema de colonización que se desee aplicar.

3 — *La clase agraria*

Hemos dicho que de la clase agraria ha de surgir, en primer término ,el elemento humano que ha de poblar las colonias. Ahora bien, anotemos suscintamente cuál es el papel que desempeña esa clase social y qué condiciones especiales presenta en nuestro país.

Al entrar al análisis de la situación que en la organización económica ocupa el campesinado, no podemos menos que adherir al juicio de HORNE, expuesto en su libro "Política Agraria y Regulación Económica", quien afirma que

> *"la clase agraria está situada en la organización económica mo-*
> *"derna y es considerada como clase inferior, no obstante ser la*
> *"que crea riquezas y produce lo necesario para la alimentación de*
> *"los pueblos"* (5).

Este hecho que admitimos como regla general, está confirmado por la excepción constituída por el reducido número de productores agrarios que — con el suficiente auxilio de la técnica y de los capitales — han podido escalar posiciones de jerarquía en el conglomerado social.

Confirma, además, nuestra posición, la preocupación constante de estadistas y economistas, tendientes a valorizar en todos sus aspectos el trabajo agrario, en afán meritorio de incorporar esa clase a la vez que como productores, cual consumidores de volumen, en el desarrollo de la actividad económica.

Ello no obstante, esos propósitos recientemente enunciados no han sido capaces, — aún cuando se les ha aplicado parcialmente — de propiciar la evolución deseada.

Tal despreocupación, o indiferencia, ante ese vasto problema económico-social, ha fomentado la formación de una auténtica conciencia de clase, que tiende cada vez más a cumplir una voluntad y una necesidad de clase.

Situaciones de esta naturaleza, conjuntamente con las creadas en otras actividades productivas, han dado lugar a acciones conjuntas en defensa de intereses de clases, cuando se han olvidado los fenómenos que le han dado nacimiento y se han desconocido los hechos que la historia repetidamente nos enseña.

El autor antes citado expresa, ocupándose del tema, que

> *"La clase agraia, por otra parte, desposeída de las tierras mejo-"res de laboreo, va formando conciencia mundial. — Y no podrá "seguir siendo considerada como una clase inferior, y mucho me-"nos continuar viviendo en la miseria, mientras produce el pan "con que se alimentan todas las clases sociales"* (5).

Los acontecimientos históricos, nos dicen a su vez, que en determinadas oportunidades y circunstancias, esa conciencia de clase, en llegando a su punto de madurez, eclosiona en acciones revolucionarias, cuyos cercanos ejemplos los encontramos después de la guerra mundial Nº 1.

Si el deseo de una acción colonizadora es, como debe ser para nuestro país, llevar a cabo una transformación en sistemas sociales y en modalidades productivas imperantes, sin necesidad de aproximarse a los hechos sangrientos, debe procederse, sin duda, y como formando parte de un plan de colonización, a la jerarquización del trabajo y de la vida de los productores agrarios.

Ello dará oportunidad, no sólo a acompañar la tarea colonizadora, sino también a formar una clase agraria cada vez más pródiga en elementos aptos para la directa colonización.

En nuestro país, la población campesina posee una muy escasa tradición agraria, y ella lleva, en su mayor parte, una característica rutinaria y rudimentaria impresa en tal grado, que la hace muy poco capaz de facilitar el elemento hombre con todas las condiciones requeridas en una eficiente colonización.

De ahí pues, que debamos proceder a la jerarquización del trabajo y de la vida campesina, con el propósito de crear un ambiente favorable a ese fermentario — la clase agraria — que nos ha de proporcionar, sin duda, los más aptos colonos.

Sin embargo, la jerarquización a que nos referimos, sería una

tarea tanto o más ardua que la propia colonización y, en realidad, sería una consecuencia de inteligentes planes colonizadores, y no precisa y necesariamente, un hecho previo a la colonización.

Las condiciones de precariedad y de insuficiencia — de todo orden — en que se desenvuelve nuestra clase campesina, nos mueve a considerar entonces, como más práctica y eficiente, la utilización de otros procedimientos directos sin perjuicio, desde luego, de que la acción a que nos hemos referido en este título sea realizada simultáneamente.

4 — *Formación de colonos*

Hemos pues, de convenir, que nuestra clase agraria no está en condiciones de proveernos suficientemente del elemento hombre que ha de requerir cualquier plan colonizador convenientemente estructurado.

Ha de recurrirse, por tanto, a la capacitación de los postulantes a colonos.

Es indudable que los métodos de capacitación variarán según sea el elemento humano a trabajar, el cual deberá ser dividido en dos grandes grupos, uno de ellos constituído por jóvenes (hombres en formación) y el otro por adultos (hombres ya formados). Se comprende que esta división permite adoptar un régimen de capacitación especial para los primeros y un sistema de reeducación agrícola para los segundos.

Ha de comprenderse, inclusive, en un plan de formación de colonos, a elementos sin antecedentes agrícolas, no obstante la creencia generalizada de que en ellos no es posible llegar a la creación de hábitos agrarios. Los hechos demuestran categóricamente que esa creencia no está abonada por experiencias comprobadas. Quizás el más rotundo mentís a la misma esté constituído por la adaptación experimentada por elementos muy alejados, por lo común, a las actividades agrarias de producción, como lo son los judíos.

El organismo mundial de colonización judía (la Jewish Colonization Association) nos ofrece un elocuente ejemplo; en efecto, en reciente memoria (75), al ocuparse del asunto, se refiere de la siguiente manera:

> *"...en oportunidad, la Jewish Colonization Association se ha visto "obligada, respondiendo a sus principios filantrópicos, a instalar "elementos que no eran agricultores de origen.*
> *"Ello ocurrió especialmente en los últimos años, tratándose de inmi- "grantes de Alemania, donde los agricultores judíos son una ex- "cepción.*
> *"La experiencia ha demostrado tanto en la Argentina, como en las*

"Colonias Judías de Palestina. o de la U. R. S. S., compuestas en "gran parte de elementos no agricultores de origen, que la adap- "tación puede producirse plenamente.

HORNE (15), refiriéndose a la capacitación de los jóvenes y adultos resume en cuatro importantes bases los procedimientos a utilizar.

Uno de ellos estaría constituído por la enseñanza extensiva, por medio de la prensa, publicaciones, radio, propaganda, y por medio de chacras de demostración ("enseñar por los ojos"); la segunda estaría constituída por la creación de colonias-escuelas, con fines de formación para los jóvenes y de reeducación agrícola para los adultos; la tercera base de instrucción estaría constituída por la dirección técnica de las explotaciones y por la enseñanza directa en la colonia; una última y cuarta base se ocuparía de las "colonias para inadaptados", con tutela permanente del Estado y con asalariados para completar el trabajo no realizado o mal hecho. Sería ésta una forma de "colonización de asistencia social".

El primer procedimiento, con distintos grados de eficiencia, se utiliza corrientemente, con una mayor debilidad en el segundo aspecto, esto es, en lo referente a chacras de demostración. Tal forma de enseñanza deberá ser intensificada y perfeccionada, pues ella es la que contribuye quizás en mayor grado, a la formación de una mentalidad agraria. Pero debe comprenderse que no es otra cosa que una avanzada en la preparación integral del colono, y que de ella no se puede esperar más de lo que es capaz de proporcionar.

La creación de colonias escuelas es un método ya definitivamente incorporado en planes de colonización, y la eficacia de su acción está asegurada por estar impartida la educación agrícola en un medio idéntico al que se presentará en la realidad al futuro colono. La Caja de Colonización Agrícola de Chile tiene instaladas colonias-escuelas con el objeto de

"preparar, seleccionar y especializar futuros colonos o parceleros" (art. 56, 27).

El proyecto de la Reforma Agraria del ex-Ministro Bado, se ocupa del particular en sus artículos 55 al 62, bajo la denominación de "núcleos de capacitación agraria".

El tercer procedimiento básico a aplicar, según HORNE — enseñanza en la colonia y dirección técnica de las explotaciones — es, asimismo, indiscutiblemente útil, y su aplicación ya es un hecho positivo. De este sistema nos ocuparemos, con mayor atención, en capítulo próximo.

La institución de la cuarta base de HORNE, que podemos denominar "formación de colonias de rehabilitación y reeducación", ha de ser, sin duda, una acción económica y socialmente plausible. Nos hemos ocupado en cierto modo de algunos aspectos que esa forma de colonización de asistencia social puede presentar en nuestro país, pero hemos de abonar esa tesis trayendo a primer plano en este somero estudio que realizamos, un fragmento de una publicación oficial del Ministerio de Agricultura de los Estados Unidos (24) referente a la administración de la seguridad campesina (F. S. A.).

> *"La F. S. A. no descuida la rehabilitación de aquellas gentes que "podrían calificarse como desvalidas o sin esperanzas. — Pero en "estos casos, la aplicación del plan de ayuda tiene características "especiales, pues es necesario despertar en ellos la esperanza y la "convicción de que serán capaces de rehabilitarse. — Porque para "conseguir este objeto, es más necesario que disponer de capaci- "dad y medios de acción, el tener la convicción de que se puede "lograr el éxito".*

Estos distintos y complementarios métodos de capacitación deben ser sumados a la preparación adecuada del niño (en la escuela rural adaptada al medio y dirigida por maestros rurales especializados) y a la preparación técnica especializada (enseñanza agraria especializada).

Es que para la formación de colonos es menester, también, la aplicación de normas que permitan la educación integral del agrario.

Este aspecto es de capital importancia — sea cual fuere el método que se adopte — y constituye una base fundamental en toda reestructuración agraria. MARTINEZ DE BUJANDA dice bien al expresar que

> *"La ley de Reforma Agraria se orienta decididamente por el ca- "mino de la enseñanza. — Considera que si es necesario facilitar "los medios económicos (crédito) y los instrumentos y artículos "necesarios (cooperación) en la explotación, es más preciso toda- "vía la instrucción y la enseñanza para el mejor empleo de unos "u otros"* (65).

En punto a formación de colonos tenemos, pues, como medio directo y positivo, la creación de colonias-escuelas y la institución de la dirección técnica de las explotaciones, y como acción indirecta y complementaria, la enseñanza y la instrucción integral agraria.

5 — *Inmigración y colonización*

Conociendo, como se ha manifestado, cuáles son las condiciones que debe reunir el hombre que ha de ser colono, y admitiendo

que su formación, cuando aquellas condiciones no existan o sean insuficientes, no constituye obstáculo fundamental, parece que no debiera existir, para la colonización propiamente dicha, diferenciación entre postulantes nativos y extranjeros.

El fenómeno colonizador, por otra parte, no conoce fronteras. Indica GONZALO DE REPARAZ que

> *"colonizar es dejar la tierra propia para establecerse en otra y "explotarla. — Así toda colonización supone un extravasamiento, "un derrame, por el cual grupos humanos abandonan la morada "primitiva para buscar otra. — Este extravasamiento o derrame "se llama emigración. — De modo que colonización supone emi-"gración"...* (1)

y hay que pensar, por tanto, que ello no tiene por qué producirse exclusivamente con la población autóctona (emigración interna), sino también con la alóctona (emigración internacional), sobre todo si el país, como todos los de América del Sur, posee una escasa densidad demográfica.

Si bien es cierto que en principio tal discriminación no tiene razón de ser, deben considerarse en relación a ella dos asuntos esenciales que se vinculan al problema. Uno de ellos es previo al otro, y consiste en definir la política inmigratoria del país; el segundo se refiere a la técnica a utilizar respecto de la inmigración colonizadora.

Abordar el tema de la inmigración es introducirse en el campo de la política económica y social, cuya complejidad de fenómenos nos obliga ser sintéticos sobre el particular, sin que ello signifique, por supuesto, pretensión de eludir el tema, lo que en su defecto hubiera significado una muy importante mutilación a nuestro estudio.

> *"El problema de la inmigración se vincula a estos países de Amé-"rica, al igual que el del nacimiento de todas las naciones, al de "la formación de la población"* (5).

Es indudable que el desarrollo de nuestra población se encuentra aún en los primeros pasos, y que las perspectivas de desenvolvimiento económico y cultural de la nación, nos obliga activar ese desarrollo. Parece que nadie duda ya que en las actuales condiciones del Uruguay, se hace necesario incrementar el crecimiento demográfico con nuevos aportes inmigratorios. Lo contrario, esto es, una restricción en materia inmigratoria,

> *"es una posición cómoda de acción negativa y nunca una política "comprensiva de los verdaderos intereses nacionales, ni un concep-"to de dinámica política, en un país que dispone de tantos recur "sos y requiere tanta mano de obra"* (cita de 5).

afirma MIGUEL A. CARCANO refiriéndose a la Argentina, sentencia que sin la menor duda hacemos extensiva para nuestro país.

La acción contraria está expresada en la fórmula de Alberdi quien centraba la política gubernativa en hechos que propendieran y facilitaran el constante aumento de población, atrayendo masas migratorias de otros países.

La idea de incorporar al país, el progreso económico y cultural de otras naciones más avanzadas, ha llevado a que se desee que junto con los hombre inmigren también capitales extranjeros que propulsen la actividad económica, y en un paso más cercano, a propiciar la sola incorporación de capitales extranjeros, a estos países de evolución recién iniciada.

Si la introducción de capitales, sujeta a determinadas condiciones, es buena y aún necesaria, ha de ser mejor, sin duda, la del capital-hombre, como opina HORNE en la categórica expresión que transcribimos.

> *"Yo digo que lo que necesitamos no son capitales que aten nues-*
> *"tra economía al yugo de los grandes imperialismos extranjeros,*
> *"sino que vengan hombres, que son capitales efectivos que quedan,*
> *"con sus hijos y sus nietos, incorporados definitivamente a la Na-*
> *"ción"* (5).

Ahora bien; no porque la inmigración sea conveniente, debe quedar librada al azar de las circunstancias; por lo contrario debe ser orientada y asistida. El autor citado anteriormente nos dice de las resultancias de la inmigración en la Argentina, que ha carecido, según expresa, de estas últimas condiciones anotadas.

> *"...El inmigrante, en una gran proporción, se ha quedado en las*
> *"ciudades más importantes, cumpliendo tareas secundarias o ha ter-*
> *"minado por abandonar el país. — De los 4.665.723 que entraron*
> *"en cien años, sólo ha quedado el 50 %. — Quiere decir que a*
> *"pesar de la libertad, de las perspectivas que ofrece el país y de*
> *"la posibilidad de vida, no han encontrado la acción orientadora*
> *"del Estado que los arraigue e incorpore definitivamente"* (5)

Coincidentemente, dice JOAQUIN V. GONZALEZ:

> *"Por la fiebre de realizar la política de* "gobernar es poblar", *no*
> *"hemos atinado con las medidas más eficaces, no hemos creado*
> *"el ambiente social, económico y político suficiente para establecer*
> *"una corriente inmigratoria apreciable en todas las regiones del*
> *"país"* (citado por 5).

El Uruguay no se ha destacado, precisamente, por poseer una clara y definida política inmigratoria. En lo que se refiere a la inmigración colonizadora su acción ha sido prácticamente nula

descartados aquellos intentos a que aludimos en la primer parte de este trabajo.

El Dr. CARLOS QUIJANO, en concisos sí que medulares editoriales, ha analizado este problema en términos tan claros que nos induce a transcribirlo en párrafos enteros (18).

"El Uruguay no ha tenido, ni tiene una política de inmigración.
"Ha carecido de plan, de acción contínua y consciente, de organis- "mos técnicos, y aún, en una palabra, de técnicos en la materia...
"En materia de legislación nacional, a vuela pluma pueden seña- "larse tres etapas: la anterior a la ley del 90, en la que se reali- "zan algunos ensayos felices de inmigración colonizadora, bajo el "gobierno de Berro por ejem.; la que se extiende del 90 al 1932, "caracterizada por el propósito de ordenar, bajo el contralor del "Estado, liberalmente, la inmigración; y, por fin, la etapa típi- "camente regresiva, que convierte el problema inmigratorio en un "problema policial, y que va de la ley del 32 a nuestros días. — A "este período pertenecen, además de la aludida ley de 19 de julio "de 1932, la ley del 31 de agosto del mismo año, el decreto ley "de 6 de abril de 1933 que pone a la Dirección de Inmigración "bajo la superintendencia del Ministerio de Guerra (!), la ley de "13 de octubre de 1936 y los diversos decretos posteriores".

Relacionando, como no puede ser menos, el problema inmigratorio al de colonización, dice en otra parte de sus notas:

"La solución del problema inmigratorio está vinculada a la solu- "ción fundamental del problema o de los problemas económicos "del país.
"Inmigración y colonización, en nuestro medio, están estrechamen- "te unidas.
"Por ahora no puede pensarse más que en una política económica "dirigida a la tierra y en una consiguiente política de inmigración "que traiga al extranjero para hacer producir esa tierra. — Pe- "ro antes de traer gente hay que ofrecerles algo, antes de alen- "tar la pretensión de que venga gente, hay que brindarles colo- "nización.
"Es decir, hay que transformar la estructura económica del país.

Se expresa, luego, respecto a las características que debe poseer la introducción de inmigrates agrícolas, en la siguiente forma:

"El Uruguay de 1943 no es el Uruguay de 1850. — Los que vienen "no encuentran la tierra libre como hace un siglo, ni las mismas "posibilidades industriales o comerciales, y no puede ser un ideal "de gobernantes, dejar gente, sin destino, ni aptitudes o sin po- "sibilidades de adaptación a las necesidades técnicas o económi- "cas del país...
"Inmigración seleccionada, atendiendo a las necesidades del país "y no a la raza, ni a la nacionalidad ni a la religión, e inmigra- "ción dirigida, y aún controlada en los primeros tiempos, para que "esté en aptitud de producir, de enriquecer, enriqueciéndose, si "se quiere al país.

> *"Inmigración para mejorar y no para empobrecernos; para po-*
> *"blar, y no para provocar el éxodo de los que ya están"* (18).

La colonización con inmigrantes pues, nos es necesaria pero será conveniente

1º) cuando se les seleccione, requiriéndose las condiciones indispensables a todo colono, como aludimos en el título 2 de este capítulo (vale decir ,cuando haya selección inmigratoria),
2º) cuando se modifique el ambiente nacional, ofreciéndosele a los colonos perspectivas seguras de progreso,
3º) cuando se les oriente y se les asista, de acuerdo a normas básicas preestablecidas (inmigración dirigida).

Se hace menester, pues, definir en primer lugar nuestra política inmigratoria, atrayendo al inmigrante hacia la producción de la tierra, concorde con los términos brevemente enunciados, y — en segundo lugar — organizar la técnica inmigratoria de acuerdo a esas normas.

6. — *Organización técnica para la inmigración colonizadora*

Cuando se trata de introducir inmigrantes colonos se hace necesario tener preparado el medio donde el inmigrante debe actuar, de modo que éste, de inmediato, inicie la labor productiva. Asimismo la organización colonizadora debe estar en condiciones de trasladarlos al lugar de producción, y dirigirlos en todo lo relativo a técnica productiva y comercial. Por lo demás, debe proveerse al colono de los implementos correspondientes a las tareas agrarias, debe ofrecérsele habitación y demás comodidades para la vida familiar y, por último, debe otorgársele los créditos necesarios para su sustento y para los gastos de inversión, hasta tanto la explotación comience a devolver en rendimiento los esfuerzos e inversiones realizados.

> *"Al torrente inmigratorio y al propio crecimiento vegetativo de*
> *"la población* — dice PALACIO — *deben precederles planes co-*
> *"lonizadores que hagan factible su ubicación en tierras aptas para*
> *"ser trabajadas por los que se radiquen en las mismas, amparados*
> *"por el Estado, que construya caminos, que levante escuelas para*
> *"los hijos de los pobladores, que haga diques para proveerlas de*
> *"riego, que las dirija en su explotación técnica, que agrupe en*
> *"cooperativas a los que las trabajen y que les dispense el crédito*
> *"necesario en las horas de su dificultosa evolución económica"*
> (26).

Todo esto requiere una organización adecuada, y esa organización debe tener su técnica de acción que, dadas las características de sus cometidos, presenta aspectos de acentuada especialización.

La organización inmigratoria — por otro lado — no es garantía suficiente de seguridad de progreso para el inmigrante. Ello está determinado en última instancia por las perspectivas económicas que ofrezca el medio donde ha de actuar. A su vez, el grado en que estas perspectivas económicas sean alentadoras y estén provistas de un suficiente margen de seguridad, está dado por la organización colonizadora. Es evidente, una vez más que la organización de inmigración y la organización colonizadora no pueden ni deben estar divorciadas, ni siquiera separadas, sino en una tal estrecha vinculación que coloque prácticamente la primera dependiente de la segunda, de quien, en último término, es el éxito o fracaso de la inmigración colonizadora.

Sin esa garantía suficiente de éxito, ningún posible inmigrante alienta deseos de trasladarse, salvo razones de orden no económico (políticas, religiosas, etc.).

> *"Para que un agricultor se decida a abandonar su país para esta-"blecerse como colono en otro, es preciso que se vea atraído por "la posibilidad de crearse allí, con su trabajo, una situación me-"jor que aquélla a que puede aspirar en su país de origen. — Si "no existe esa posibilidad, no partirá, y ni el país de emigración "ni el de inmigración tendrán interés en incitarle a salir.*
> *"Más aún: considerarán a menudo que su deber consiste en des-"viar de sus propósitos a las personas que se sientan inclinadas "a la colonización con esperanzas erróneas"* (3).

De manera que no solamente es preocupación del colono las posibilidades de progreso que pueda encontrar donde se traslade; es interés de los mismos países que intervienen en la migración (del que dá y del que recibe) asegurar la futura situación de los colonos. En cuanto al país que recibe la corriente migratoria, es su interés primordial asegurarse también, que ella no acuda a actividades donde la absorción del trabajo está colmada, ni que provoque acentuados desequilibrios en ciertos rubros productivos. Quiere decir que tanto o más que el país de emigración, al de inmigración interesa establecer una organización tal que los colonos se orienten a aquellas actividades agrarias que beneficiarán a todo el país. Esa determinación exige un estudio y replanteo de la economía nacional y, en especial, de la economía agraria. Y una determinada orientación económica, cualquiera sea su alcance e intensidad impone una organización para la inmigración tan inti-

mamente ligada con la que tenga a su cargo la colonización, que no puede menos que ser parte integrante de la misma.

La Oficina Internacional del Trabajo, en informe presentado a la Conferencia técnica que trató la cooperación internacional en materia de migraciones colonizadoras, es bien explícita al respecto.

"...*la preocupación por la suerte del colono* — dice — *no es la úni-* "*ca que inspira a los países interesados, su política en materia* "*de migraciones de colonización.* — *A este respecto, la actitud* "*del país de inmigración será determinada en gran medida por* "*la orientación de su política económica, y ésta, a su vez, depen-* "*derá de las posibilidades de colocación que este país pueda en-* "*contrar para la producción acrecentada que le procurará el de-* "*sarrollo de la colonización*" (3).

Confirmando lo ya expuesto, dice en otra parte del informe:

"*Las migraciones colonizadoras se distinguen de las migraciones* "*ordinarias no sólo por sus fines, sino también por la organización* "*que supone. Así como el trabajador migrante alcanza prática-* "*mente su objeto en cuanto encuentra un empleo que le permita* "*vivir, el emigrante colono no puede alcanzar el suyo hasta después* "*de varios años y únicamente dentro de una organización, particu-* "*lar u oficial, que reúna todos los elementos necesarios para el éxi-* "*to de la colonización.*

"*Si falta una organización de esta clase, o si, existiendo, es insu-* "*ficiente, a pesar del mejoramiento rápido de la situación econó-* "*mica en los países de inmigración y a pesar de las posibilidades* "*que la mayoría de éstos parecen ofrecer aún para el estableci-* "*miento de colonos, los inmigrantes de esta categoría no llegarán*" (3).

Las conclusiones a que se ha arribado respecto de este problema han creado una tendencia cada vez más marcada hacia la creación de servicios oficiales de inmigración colonizadora, quienes pueden, bajo la garantía del gobierno, y bajo la responsabilidad subsidiaria de su gestión, proporcionar la mayor seriedad en la materia. El informe técnico aludido no expresa otra cosa al decir que:

"*Tanto los países de inmigración como los de emigración com-* "*prenden la necesidad de asegurar unas condiciones de coloniza-* "*ción que permitan a los colonos llegar a buen término, y no so-* "*lamente por consideraciones de carácter social sino también por-* "*que, dentro del marco de una política de inmigración dirigida,* "*les parece esencial que el colono quede efectivamente instalado* "*como propietario en vez de fluir hacia otras profesiones rurales* "*o urbanas en las que hoy abundan brazos.* — *Esta convicción* "*creciente halla su expresión en los esfuerzos de los países de in-* "*migración para desarrollar sus servicios oficiales de colonización* "*y en su repugnancia cada vez más acentuada en fomentar me-* "*diante favores o ventajas diversas, empresas de colonización que* "*no ofrezcan garantías suficientes*" (3).

La información procedente de un organismo oficial del país de inmigración que establezca a la vez la vinculación directa con los servicios oficiales del otro país interesado, propiciando así una efectiva cooperación en esta materia, será, sin duda, la garantía más solvente que puede aspirar un colono emigrante. A tal convencimiento se ha llegado porque a los colonos inmigrantes

"les falta la información completa y objetiva, de primera mano, "que sólo puede facilitar la administración del país de inmigra- "ción. — Si a este efecto se crearan servicios técnicos adecuados "por los países de inmigración, podría instituirse una cooperación "eficaz entre esos servicios y los órganos de información de los "países de emigración, directamente o a través de sus consejeros "en el extranjero. — Una cooperación de este género suprimiría "en gran parte la inseguridad que paraliza hoy la emigración de "personas que disponen de cierto capital y por consiguiente faci- "litaría la reanudación de un movimiento al que siempre han con- "cedido un interés particular los países de inmigración" (3).

La cooperación internacional técnica y aún financiera es el desideratum a que debe tenderse en bien de una adecuada organización en materia de migraciones colonizadoras, en mérito a la diversidad y complejidad de fenómenos interferentes en el asunto. Una organización de esa naturaleza no se improvisa en un día, ni el dominio técnico de todos sus resortes es de fácil adquisición. La O. I. T. dice al respecto:

"Si a pesar de la buena voluntad de una y otra parte han sido "estériles tantos esfuerzos encaminados a establecer una colabo- "ración entre los países de emigración y los países de inmigración, "es ciertamente porque se ha olvidado con demasiado frecuencia "que una colaboración internacional para el establecimiento de co- "lonos no se improvisa ya en las actuales condiciones económicas "y sociales del mundo. — Sólo puede ser resultado de una prepa- "ración técnica paciente que señale por anticipado y en todos "sus detalles el desarrollo del plan" (3).

Para ello debe irse a los acuerdos bilaterales y a la formación de Comisiones mixtas internacionales (del país de emigración y del país de inmigración) para estudiar detalladamente todos los aspectos del asunto. La O. I. T. expone el ejemplo de iniciativas concretas a este respecto:

"en 1937, la Argentina ha concertado tres acuerdos con los Paí- "ses Bajos, con Suiza y con Dinamarca cuyo objeto es precisa- "mente crear — principalmente por medio de una Comisión mix- "ta — las condiciones técnicas que permitirán acometer con éxito "una colaboración internacional" (3).

Esas iniciativas, lamentablemente, no se han traducido en hechos concretos, pues las bases primordiales a que estamos aludiendo (eficaz organización técnica con intervención — o bajo dependencia — directa de la entidad colonizadora) no fueron contempladas, según parece, en todos sus aspectos. — HORNE dice que esos tratados bilaterales

"No han dado lugar a la entrada de un solo inmigrante. — La "intención de estos convenios fué buena, pero no dieron resultado "práctico alguno" (5).

En este ordenamiento de migraciones colonizadoras no debe dejarse en ningún momento de lado la selección de los postulantes en el país de origen, de acuerdo a las bases ya enunciadas, efectuada directamente por un delegado suficientemente instruído del ente colonizador.

Cincuenta años de experiencia de la J. C. A. en la Argentina confirman prácticamente la necesidad de no olvidar este detalle. Esta entidad citada ha expuesto los principios fundamentales en que deben basarse la introducción de colonos, en términos que transcribimos a continuación.

"La experiencia adquirida por la Jewish Colonization Association "durante los 50 años de su actuación en la República Argentina "permite definir como sigue los principios sobre los cuales debe "basarse la instalación de elementos inmigrados de Europa:

"a) Elegir tierras de buena calidad en zonas que dispongan de "vías de comunicación suficientes para hacer llegar en con- "diciones ventajosas los productos a los centros consumido- "res".

"b) Seleccionar a los candidatos en el país de origen por inter- "medio de un representante calificado del Organismo Co- "lonizador (se debe elegir de preferencia familias jóvenes, "bien constituídas físicamente, conocedoras de los trabajos "rurales, con hijos no mayores de 18 años).

"c) Tratándose de elementos trabajadores pero sin ninguna pre- "paración agrícola, organizar en los lugares de reclutamien- "to, centros de aprendizaje, poniendo allí a prueba la capaci- "dad de dichos elementos.

"d) Hacer venir previamente al país a uno de los miembros de "la familia a colonizar para que pueda familiarizarse de "antemano con el ambiente argentino, a fin de que al recibir "luego a sus familiares, evite a éstos el período de dificul- "tades y de desorientación que es el más crítico en toda ac- "ción colonizadora.

"e) Preparar los lotes a colonizar con suficiente anticipación a "la llegada de los inmigrantes, con el propósito de que és- "tos puedan desde su llegada dedicarse al trabajo. — En "general los lotes con montes deben ser destroncados siquie- "ra en parte, alambrados y tener las construcciones nece-

"sarias y camino de acceso respectivos. En cuanto al inven-
"tario la compra de éste debe aplazarse hasta la llegada del
"inmigrante, quien debe participar en la misma a fin de evi-
"tar cualquier reclamo ulterior.

"*f*) *Facilitar al colono la adquisición a largos plazos y a un in-*
"terés reducido, de la tierra que trabaje.

"*g*) *Careciendo el inmigrante de capital de explotación, poner a*
"su disposición créditos a muy largos plazos y a un interés
"reducido.

"*h*) *Para cada grupo de* 100 *familias, disponer de un asesor ad-*
"ministrativo, técnico y agronómico; una escuela; una coope-
"rativa; un servicio sanitario; un templo y un centro cul-
"tural, recreativo y deportivo" (75).

CAPITULO IV

EL COLONIZADOR

1. — *El Estado como colonizador.*

Al introducirnos al análisis de este punto ,surge como primera cuestión la interrogante referente a la identidad y calidad del colonizador. Para poder aseverar con certeza quién ha de ser el colonizador más cercano a los principios que han de regir una colonización eficiente, nos conviene recordar esos principios, sus finalidades y sus consecuencias.

Como hemos visto en capítulos anteriores, la colonización es una obra de interés colectivo, si bien persigue como fin inmediato el éxito económico del colono; de tal manera, entonces, se le considera como una obra de acción social y no meramente especulativa. Obra social hacen los filántropos y el poder administrador; obra especulativa realizan personas o empresas comerciales que persiguen el lucro como resultado final.

Ahora bien; la experiencia dice que la colonización comercial no cumple siempre y exactamente los fines de bienestar del colono; por lo contrario, lo que interesa es hacer producir los capitales invertidos y, en ese afán, se ha ido aún a dañar al colono, sin que ello significara en todos los casos propósito deliberado. Por lo demás, está claro que no es alentador arriesgar capitales para otorgarlos con grandes facilidades; no se considera entonces, que esas condiciones (inversiones a largo plazo y bajo interés) sean suficientemente atrayentes como para interesar los capitales privados, máxime frente a otras inversiones con mayores posibilidades y con menores riesgos.

El carácter social del problema de la colonización que comprende, asimismo, el muy importante de la subdivisión de tierras,

> *"hace que sea el Estado al que corresponde dirigir la acción colo-*
> *"nizadora, pues la empresa privada, por su calidad de tal, no pue-*

*"de contemplar ese aspecto porque tiene siempre carácter es-
"peculativo, y éste, en la mayoría de los casos, está en abierta opo-
"sición con la gestión benéfica de orden económico-social que de-
"be cumplirse, que no acusa utilidades, objeto principal de toda em-
"presa particular, y demanda la aplicación de fuertes capitales
"que deben proporcionarse al productor a largos plazos y bajo in-
"terés, para que pueda desarrollar su trabajo, haciendo factible
"la obtención de resultados sociales, que, repetimos, no son coti-
"zables en forma de beneficios privadamente considerados"* (2).

Sin embargo, existe cierta forma de colonización de inspiración social realizada por particulares, que la O. I. T. agrupa según sus matices.

Uno, representada por los organismos

*"creados con una finalidad exclusivamente social, es decir, dedi
"cados a la colonización por la colonización misma y sin perseguir
"ningún beneficio; cuando más, se esfuerza por cubrir sus gastos".*

De este tipo,

*"sólo puede citarse, como organismo permanente, la Jewish Colo-
"nization Association, que ha colonizado con éxito en la Argen-
"tina y fundado también varias colonias en el Brasil. — Dotada
"de un fondo filantrópico, la J. C. A. tiene inspiración exclusiva-
"mente social.
"Sus métodos de gestión y las condiciones que se hacen a los colo-
"nos aspiran ante todo a facilitar el éxito de éstos. — Estas con-
"diciones son tan generosas como lo permite la necesidad de con-
"servar el capital circulante y cubrir los gastos generales del or-
"ganismo"* (3).

Otro, representado por aquellos organismos

*"que por el hecho de haber recurrido a capitales particulares se
"ven obligados a buscar una ganancia para retribuir esos capita-
"les. — Aquí el principio comercial de la ganancia está, sin em-
"bargo, subordinado más o menos expresamente al fin social de
"la colonización partiendo de la consideración de que la persecu-
"sión del mayor beneficio no es siempre compatible con una obra
"de colonización sana desde el punto de vista económico, demográ-
"fico y social"* (3).

Son de este tipo la "Hanseatische Kolonisationsgesellschaft", fundada en 1897 bajo los auspicios del gobierno alemán, y la "Kaiga Kogyo Kaihsa", creada en 1917 por iniciativa del gobierno japonés, las cuales desarrollaron una activa acción colonizadora en el Brasil; la Sociedad Italo-Argentina, fundada en 1924 bajo los auspicios del comisariado italiano de la emigración, que sólo creó una colonia en el valle del Río Negro (Rep. Argentina); la Com-

pañía internacional de colonización, creada en 1935 bajo los auspicios del gobierno polaco (3).

Admitiendo entonces que corresponde al Estado oficiar de colonizador — como es, en realidad, su deber — conviene analizar por intermedio de qué órganos y con qué facultades puede cumplirse con mayor beneficio esa misión.

Sin duda que puede afirmarse, a esta altura del trabajo, que la colonización debe estar en manos de un organismo netamente especializado y suficientemente provisto, en todos los órdenes, para llevar a cabo sus cometidos. El punto más delicado a este respecto es el que se relaciona con la autonomía de ese organismo y con la latitud de las facultades que se le otorguen.

La tendencia cada vez más acentuada está constituída por los que preconizan la institución de organismos autónomos, con amplias facultades en la materia, determinadas por un conjunto de normas básicas que la legislación debe especificar, y relativamente condicionados a una armonización con otras oficinas del Estado de similares o complementarios cometidos.

En términos generales,

> *"En todos los países de inmigración existen servicios oficiales que "tiene a su cargo la administración de las tierras pertenecientes "al Estado, su venta, su alquiler y su arrendamiento...*
> *"En algunos países, esta "colonización" se reduce a la simple venta a plazos de lotes de extensión limitada. — En otros, los servicios administrativos que dependen generalmente del Ministerio "de Agricultura, realizan una labor de colonización en el sentido "propio de la palabra: preparan las parcelas, contratan los colonos, los instalan, les hacen los anticipos necesarios y les prestan "una asistencia técnica y social... En algunos otros países se encuentra también una legislación que prescribe a los servicios administrativos la tarea de establecer los colonos y prestarles el "axilio necesario; pero como los créditos señalados han sido ocasionales, su acción propiamente colonizadora se ha resentido y se "ha visto limitada a varios ensayos intermitentes"* (3).

La tendencia a que aludimos se expresa señalando que

> *"desde hace algunos años se produce un movimiento a favor de "la creación de institutos autónomos de colonización munidos de "recursos propios para que puedan realizar, por consiguiente, una "labor regular de colonización por medio de un cuerpo de funcionarios estables y debidamente especializados"* (3).

2. — *Colonización por particulares*

La colonización por particulares, salvo los casos citados, se uniformiza por lo general, bajo un carácter comercial.

La posibilidad de colonización por particulares está dada por el margen de utilidad que esa clase de empresa pueda redituar. La utilidad depende, en primer grado, de la diferencia entre el costo de la tierra y su precio de venta al colono; en segunda instancia — y ello no significa que posea menor importancia — del "costo de la colonización", y de la presencia de colonos con cierto utilage de trabajo y en condiciones como para efectuar adquisiciones a breve plazo.

El primer punto depende del valor de la tierra, que en estos casos debe ser reducido para permitir una diferencia ventajosa con el precio de venta. A este respecto sabemos que el valor de la tierra está directamente relacionado con la densidad de la población y el progreso económico de la zona, influído a su vez por el monto y categoría de las obras sociales realizadas en la región. Quiere decir que hay un límite, en este aspecto, para la colonización particular.

Respecto a los otros dos puntos es notorio que los postulantes a colonos, cada vez en mayor proporción, son personas de escasos recursos económicos; cuando una persona con capitales suficientes desea instalarse como productor agrario, no necesita, — las más de las veces — organizaciones especiales, pues está en condiciones, por sí solo, de buscar el lugar más conveniente para ubicar su establecimiento. Por lo demás, y en mérito a lo ya expuesto aunque por causa de otros factores, (entre ellos las reglamentaciones oficiales), el costo de la colonización es cada vez más elevado.

Por estas causales las posibilidades económicas para la actividad de empresas particulares de Colonización, son crecientemente menores.

Las sociedades particulares de colonización no conceden — ni han concedido — plazos mayores

> *"de cuatro o cinco años; y a veces son solamente de dos o tres "años. — Un plazo de 6 años resulta ya excepcional porque "implica que la sociedad, si ha empleado 4 años en parcelar entera-"mente el terreno de colonización, no habrá recuperado por com-"pleto sus capitales hasta 10 años después de empezada la opera-"ción...*
>
> *"Los capitales invertidos en una operación de colonización quedan, "pues, prácticamente inmovilizados, y se comprende que los capi-"tales particulares vacilen en estas condiciones en comprometerse "más allá de cierto plazo.*
>
> *"Pero las zonas donde la colonización no exige grandes inversio-"nes y donde por consiguiente los plazos necesarios para el reem-"bolso no son demaciado largos para colonización comercial, son "actualmente muy escasas"* (3).

El informe de la O. I. T. fija la zona donde los factores eco-

nómicos y agro-climáticos admiten la colonización comercial en América del Sur, — es decir, donde se concentra la actividad de las empresas comerciales de colonización; ella es,

> *"el nordeste de la Argentina, el Paraguay oriental y la parte in-"terior de los Estados meridionales del Brasil".*

El Uruguay, pues, se encuentra fuera de las regiones americanas que presentan posibilidades para la colonización por empresas particulares, — debido precisamente a que los factores principales les son adversos.

Afirmando una vez más la tesis de que las grandes obras de colonización, en países con cierta evolución económica, deben ser realizadas por el Estado, concreta la O. I. T. su posición, lógicamente fundada en la siguiente forma;

> *"Se empieza a comprender que la era de la colonización comercial "ha quedado cerrada a estas regiones* (como el Uruguay) *por el "hecho de haber desaparecido las condiciones que en otro tiempo "hacían lucrativa la colonización particular, y que una colonización "más intensiva, deseable por razones demográficas y sociales, só-"lo puede asegurarla el Estado. — Tanto más cuando que en es-"tas regiones no solamente la colonización ha dejado de rendir "beneficios comerciales sino que, cuando se trata de instalar agri-"cultores sin gran capital puede ser necesaria una contribución "del Estado"* (3).

No obstante, es dable ver en nuestro país pequeñas acciones colonizadoras llevadas a cabo por particulares.

Esto no nos debe inducir, según nuestro criterio, a eliminarlas por completo, estableciendo un verdadero monopolio colonizador por parte del Estado. Antes bien, convendría alentarlas si poseen inspiración social hasta cierto grado, siempre y cuando — claro está — se ajusten a normas establecidas por el organismo colonizador y se sometan a su continuo contralor, con objeto de garantizar un buen trato al colono y evitar abusos de orden especulativo.

HORNE observa que es corriente cierta despreocupación en la colonización particular; en efecto

> *"no dejan las calles necesarias, no arreglan los caminos, no reser-"van superficie para obras de interés y perfeccionamiento común, "en fin, hacen únicamente lo que les dicta su deseo de ganancia "y especulación. — Si al levantarse una ciudad se deben trazar "calles y avenidas, dejar espacios libres para parques y plazas, "etc., ¿por qué al formarse una colonia, no se deberá sujetar a la "misma, a normas de interés público?"* (5).

La falta de intervención oficial puede ser evidentemente perjudicial. REYNOLDI opina que la política colonizadora del Brasil ha permitido comprobarlo.

"El régimen aplicado —expresa—, *adolece del defecto resultante "de la falta de intervención directa del estado en una cuestión fun- "damental para la economía nacional; en efecto, se ha dejado, en "general, en manos de empresas privadas el ejercicio de la acción "colonizadora con todas las desventajas que supone dicho sistema "para los intereses sociales"* (2).

Los argentinos no han dejado de lado tan importante cuestión; por ejemplo, al tratarse la ley agraria nacional, los diputados PINTO y ARBELETCHE propusieron este inciso:

"h) Controlar la colonización privada, la que deberá acogerse a "las normas que determine el consejo nacional de coloniza- "ción, evitando toda especulación, abuso o ganancia ilícita y "monopolios" (76);

y el diputado EYTO el siguiente artículo:

"Art. 45) — Declárase obligatoria la inscripción y aprobación de "todo plan de colonización y contratos respectivos, "que se propongan realizar particulares, empresas "o instituciones en los territorios nacionales. Todo "acto realizado por aquéllas, sin llenar este requi- "sito, se lo considerará insanamente nulo y sin nin- "gún valor legal.

"Los Bancos de la Nación Argentina e Hipoteca- "rio Nacional no concederán los créditos que acuer- "dan sus leyes orgánicas, a tales fines, cuando los "particulares o instituciones interesadas no se ajus- "ten a tal disposición" (77).

En el proyecto uruguayo de reforma agraria se entendió criteriosamente que la colonización particular debería estar sometida al contralor del Estado. A tal efecto se dice en el título 13 del capítulo tercero:

"Art. 120). — *Toda subdivisión de fundos con el propósito de "ser colonizados por los particulares deberá ajus- "tarse a las siguientes condiciones:*

a). — *adecuación de la tierra para el tipo de explota- "ción elegido*

b). — *Proximidad de los mercados o puertos de embar- "que, o disponibilidad de fáciles vías de comunica- "ción;*

c). — *autorización de la Dirección de Economía Rural, "con conocimiento del respectivo plan colonizador "y sus características*

d). — *la cesión — sin compensación — de los espacios "libres eventualmente necesarios para la construc- "ción de caminos, escuelas local para la coope- "rativa, graneros, servicios policiales y sanitarios, "etc...*

"Art. 122). — *Las personas o empresas particulares que coloni-*
"cen por los sistemas de arrendamiento, aparce-
"ría o promesa de compra-venta quedan obliga-
"das a presentar anualmente a la Dirección de
"Economía Rural un informe detallado de sus o-
"peraciones, con sujeción a las instrucciones que
"ésta establezca. — La misma Dirección podrá dis-
"poner las inspecciones que considere necesarias,
"y solicitar toda ampliación de datos que estime
"convenientes a la mejor aplicación de la presen-
"te ley" (51).

CAPITULO V

LA FINANCIACION

1 — *Los recursos*

Un plan de colonización, por modesto que sea, debe ser financiado en grado suficiente, de manera que su puesta en marcha no sea detenida o dificultada en ningún momento.

El volumen de los recursos necesarios ha de tener relación, desde luego, con la magnitud del plan elaborado, pero ha de convenirse que en mérito a las resultancias de orden social previsibles, no es deseable supeditar los planes a los recursos, aún cuando no deba olvidarse la capacidad financiera de las fuentes a que ha de acudirse.

En principio nos atrevemos a afirmar que no existe dificultad de este orden imposible de subsanar, y si bien entendemos que las soluciones son materia de los técnicos en finanzas, nos hemos de referir, siquiera sintéticamente, a algunos aspectos de esta cuestión.

En primer lugar es dable observar que se acepta esta clase de inversiones por parte del Estado, como una de las fórmulas más provechosas y redituables para la sociedad. Toda utilización de dineros públicos tendiente al fomento del trabajo nacional, a la creación de nuevas fuentes de producción y al acrecentamiento de la actividad económica es incuestionablemente bien recibida. Y en un país como el nuestro, cuya prosperidad depende — y dependerá por mucho tiempo — originalmente de la producción agraria, y donde la sub-división de la tierra, la densidad de la población rural y el índice de productividad agrícola no han llegado aún a las cercanías del óptimo deseable, los recursos invertidos en un inteligente plan colonizador constituyen, sin lugar a dudas, el mejor

tónico para su prosperidad. No ha de procederse, en este sentido, con espíritu mezquino, ni aún timorato, si es que en realidad se desea realizar obra colonizadora.

Convenidas las fórmulas básicas que han de informar la acción colonizadora, este punto no ha de merecer mayor discusión que la que derive del propósito de asegurar el buen manejo de los capitales necesarios.

Conviene tener presente que

> *"los fracasos de la política agraria no pesan tanto sobre la eco-*
> *"nomía por las ingentes sumas gastadas, como por la moral que*
> *"han ido creando en el espíritu del público y especialmente en el pro-*
> *"pio campesino"* (19).

No importa tanto, entonces, en última instancia, perder dineros, como mantener los principos morales de la obra reformadora. De ahí que fundamentalmente ha de interesar, más que el monto invertido, la forma y manera cómo se realizará esa inversión.

Distintos autores, y en distintos países, han acordado que obras de esta naturaleza merecen la inversión de sumas millonarias.

La ley agraria argentina destina 100 millones de nacionales a colonización; la Caja de Colonización Agrícola de Chile se creó también con 100 millones de pesos. Rusia, para el primer plan quinquenal (1928-33) destinó una inversión de 64.000 millones de rublos, de los cuales se estableció que

> "19.500 *millones se invertirían en la industria, incluyendo la elec-*
> *"trificación,* 10.000 *millones en el transporte y* 23.200 *millones en*
> *"la agricultura"* (43).

otorgando así un mayor aporte a la agricultura.

Ha de puntualizarse un hecho que obliga a proporcionar un capital relativamente elevado a la colonización en el Uruguay y es el que vincula los recursos disponibles con el capital tierra. En efecto, es evidente que el mayor porcentaje de los recursos han de invertirse en la adquisición de tierras, y que esa inversión presenta una proporción inversa a la cuantía de las tierras fiscales que puedan destinarse a la colonización.

En la Argentina — por ejemplo — al dictarse la ley agraria nacional, existía una extensión superior a los 4 1|2 millones de hectáreas en condiciones de ser colonizables, distribuídos en la siguiente forma:

"Banco de la Nación Argentina	794.952	hectáreas
"Consejo Nacional de Educación	117.231	"
"Instituto Movilizador	446.694	"
"Banco Hipotecario Nacional (Colonizables)	1.746.598	"
"Dirección General de Tierras (Coloni-"zables)	1.419.471	"
Total	4.524.946	"

en un total de más de 70 millones de hectáreas fiscales, según HORNE (5).

Para el Uruguay el caso es distinto. Por de pronto, no se conoce con exactitud la extensión de tierras fiscales, pero se tiene la certeza de que ellas no suman una cantidad apreciable, sabiéndose, además, que se hallan dispersas, lo que dificultaría, de cualquier modo, la colonización nuclear, que es la más conveniente y económica.

Quiere decir que en nuestro país los recursos deben ser de tal magnitud que permitan holgadamente la adquisición de las tierras que se deseen colonizar, así como todas las erogaciones anteriores y posteriores a esa operación.

En una palabra, puede afirmarse que con pocos millones de pesos el Uruguay no estaría en condiciones más que para iniciar un esbozo de colonización que, a lo sumo, permitiría realizar ensayos, a la vez que ir formando la estructura de una organización más eficiente. Sin embargo, una limitada financiación puede ser contraproducente, pues podría originar eventuales entorpecimientos posteriores que dieran al revés con los mejores programas colonizadores.*

Los recursos, pues, deben ser suficientes e integrales, abarcando toda la aplicación de los planes que se proyectan.

(*) Cuando se piensa que hasta la fecha los recursos que el Estado ha dispuesto para la colonización oficial no sobrepasan en mucho los siete millones de pesos, se admite con facilidad que ella no podría estar mucho más desarrollada de lo que se encuentra en la actualdad.

El estado siguiente ilustra sobre la fecha y origen de los recursos otorgados para la actualidad.

Empréstito de Colonización	(22|1|913)	.... $	.500.000.00
Empréstito de Fomento Rural	(10|9|923)	.... $	3.000.000.00
Empréstito de Fomento Rural	(10|5|929)	.... $	2.000.000.00
Deuda cancelada por reavalúo	(14|8|935)	.... $	1.664.061.70
	TOTAL	.... $	7.664.061.70

Finalizamos este título con la cita de expresiones del parlamentario Dr. FRUGONI, que integran la exposición de motivos de su proyecto de colonización y reforma agraria:

"no es por cierto con 30 o 60 millones de pesos para expropiacio-"nes y con un leve esbozo de impuesto progresivo a la renta del "suelo, que vamos a terminar con el latifundio ni a modificar ra-"dicalmente la vida social y económica en nuestra campaña".

Más adelante afirma, refiriéndose a su proyecto de ley que

"su eficacia y extensión depende sobre todo de los medios pecunia-"rios con que se la sirva" (14).

2. — *La financiación*

Cuando el Estado realiza una obra social de cualquier orden, acude a diversas fórmulas para su financiación.

Ellas pueden clasificarse en dos grandes grupos: financiación por recursos ordinarios y financiación por recursos especiales.

Las fórmulas pertenecientes al primer grupo se relacionan directamente con el estado financiero del Estado, esto es, con su balance ordinario de ingresos y egresos. Cuando este balance arroja superavit puede destinarse todo o parte del mismo a solventar los gastos de la obra de que se trate. Cuando hay déficit o no resta ningún remanente a favor del Estado, puede procederse a un reajuste general de las finanzas públicas — incrementando los ingresos o reduciendo los egresos — que permita aumentar el saldo disponible del fondo común (Rentas Generales). Por lo general, en estos casos, si deben crecer las entradas fiscales, las fuentes y procedimientos a que se acude, no tienen por qué guardar relación precisa con el carácter y finalidad de la obra a ejecutarse.

Las fórmulas de financiación pertenecientes al segundo grupo destinan específicamente los recursos obtenidos a un fin determinado y, por lo común, las fuentes originales de donde ha de extraerse, se relacionan directa o indirectamente con la obra a realizar. Dentro de este grupo puede admitirse también la presencia de dos clases: una integrada por las fórmulas que se sirve de los medios impositivos para destinar esas recaudaciones fiscales a financiar la obra social; otra formada por los procedimientos que se valen del crédito en sus distintas formas (privado, público, interno, externo), para lo cual se debe asimismo crear gravaciones impositivas — de menor volumen, desde luego — para atender sus servicios. En cualquiera de las fórmulas comprendidas en estas dos clases se utiliza, subsidiariamente — a través de un procedimiento

que se reputa objetable — las Rentas Generales como respaldo a eventuales fallas en los cálculos de financiación. Por lo que es dable comprender a través de esta simple exposición, el grado de la financiación por impuestos, está dado por la amplitud y resistencia que ofrezca la o las áreas imponibles, mientras que la financiación por crédito se vincula a la situación del mercado de valores (nacional e internacional).

Puede afirmarse sin duda de ninguna especie que el sistema de financiación por recursos ordinarios nos está vedado en el Uruguay por un tiempo prudencial, hasta tanto pueda invertirse los términos del balance fiscal que repetidamente arroja déficits de abultadas cifras.

Se hace imprescindible, pues apelar a la financiación por recursos especiales.

3. — *El impuesto a la tierra*

Veamos ahora, primeramente, las distintas áreas imponibles del país y las modalidades que podrían presentar en relación a la financiación de la obra colonizadora — a la vez que repetimos, nuevamente, que no es nuestro propósito analizar detenidamente este aspecto del problema colonizador que ha de ser, sin duda, mejor tratado por los técnicos y expertos en la materia — sino efectuar algunas acotaciones meramente ilustrativas y a título de aporte de elementos para un estudio más profundo.

Consideramos, ante todo, que no han de ser, por supuesto, los denominados impuestos al consumo quienes deben ser llamados a financiar la colonización, pues ellos se extraen en su mayor parte de una clase de población a la que la colonización tiende precisamente a mejorar económicamente.

Opinamos, seguidamente, que los conocidos como impuestos a la industria y al comercio, tampoco deben acudir a los fines a que nos referimos debido a que, a nuestro entender — y aparte de los hechos circunstanciales de la hora — a ellos corresponde otros destinos, más directamente vinculados con esas actividades, si bien debe admitirse que por efectos de una acertada colonización serán esos negocios los más tonificados por lo que significa creación de nuevas fuentes de consumo y producción, y por tanto, origen de una mayor circulación de riquezas.

Basados en las argumentaciones expuestas precedentemente, dejamos de lado, también, los impuestos de aduana, los que — por lo demás — están llamados a experimentar variaciones ordenativas,

de acuerdo con los nuevos rumbos que adopte el intercambio internacional y con las modificaciones — de orden interno — económicas y financieras que ha de experimentar nuestro país.

Creemos, también, que las posibles entradas fiscales que pudiera originar la creación de un impuesto a la renta, han de ser destinadas a equilibrar el presupuesto del Estado, o que cuanto menos, serán absorbidas por otros tipos de obras nacionales.

Debemos agregar, a todo esto, que las áreas imponibles correspondientes a estos tipos de gravámenes fiscales, presentan, en términos generales — y salvo el denominado impuesto a la renta, no implantado aún — poca elasticidad como para permitir la existencia de elevados incrementos diferenciales.

Podría parecer, de esta manera, que la colonización, por medio de esta clase de fórmulas, no tendría posibilidad de obtener recursos. No obstante, hemos dejado de lado, expresamente, la serie de impuestos que comprende al de la tierra, por entender que habría razones de orden teórico y de orden práctico que fundamentarían los propósitos de hacer uso de ellos para integrar el fondo de colonización.

En efecto, tres razones de peso pueden esgrimirse: la primera, consiste en que si se estableciera el gravámen impositivo en función de la "extensividad" económica de la explotación, éste incidiría sobre los más defectuosos e inconvenientes tipos de producción agraria, que en definitiva se desea — por conveniencias expuestas en capítulos anteriores — extirpar; es decir, existe una poderosa y lógica razón económica, concorde con los fines de la colonización. La segunda, es la que se relaciona con el mayor valor que adquiere la tierra por efecto de obras sociales y de hechos sociológicos, ajenos al esfuerzo de su propietario; este es un fundamento de justicia social. La tercera, se vincula con la capacidad de recepción de nuevos impuestos que acusa el valor tierra; en este sentido traemos a colación la opinión de ANTONIO RUBIO* — autorizada por el conocimiento y contacto con los problemas de la tierra — que ha expresado que la tierra es susceptible aún de absorber nuevas cargas fiscales sin perjudicar notoriamente su actividad productiva. Aquí la razón es de orden estrictamente fiscal.

El diputado argentino FASSI, al ocuparse en la Cámara que integraba, de un problema en todo similar al que tratamos (fondos para el Consejo Agrario Nacional), se expresó así:

(*) En su conferencia dictada en el club Banco Hipotecario, publicada por esta entidad (Montevideo, 1944) se expresó así: "Creo que la tierra puede ser gravada más, mucho más, sin afectar para nada los intereses legítimos del propietario... Creo que todavía hay un gran margen para imposiciones del valor territorial" (págs. 40 y 41).

> *"¿qué queremos? Subdividir la tierra argentina, otorgarla en pro-"piedad a los que la trabajan.*
> *"¿De dónde debemos sacar los recursos? De los que concentran la "tierra e impiden el cumplimiento de un plan integral de esta mag-"nitud, tan importante para nuestras instituciones y para el fu-"turo de nuestro país. — No es posible modificar al respecto el "despacho, pero desde ahora debemos acostumbrarnos a la idea "de que un plan de colonización integral necesita recursos pro-"pios"* (59).

El diputado nacional CESAR I. ROSSI, en un proyecto creando una institución denominada "Crédito Agrícola Uruguayo", — de 2 de junio de 1917, — constituía su capital

> *"con el monto de un empréstito obligatorio a suscribirse por los "propietarios de tierras rurales y ubicadas en los departamentos "de campaña, cuya extensión pasara de cien hectáreas; por los "propietarios de tierras y edificios urbanos y suburbanos de los "mencionados departamentos, aforados en más de* $ 100.000 *y por "todos los propietarios de tierras y edificios de Montevideo que "estuvieran aforados en más de* $ 5.000" (2),

recurriendo también a gravar la propiedad territorial.

La tendencia de castigar la tierra con objeto de crear fondos que en una forma u otra participen en la acción concentrada de transformar el medio agrario, en todos los aspectos directos, se ha generalizado en forma tal, que nos exime de abundar en posiciones y opiniones que fundamenten esta tesis.

El hecho que nos ha de ocupar ahora consiste en referirnos a algunas fórmulas de impuestos a la tierra. Fundamentalmente se ha llegado a admitir como más justas, la que establece el impuesto al mayor valor de la tierra y la que crea, según distintas bases, el impuesto progresivo a la propiedad territorial.

Respecto al mayor valor de la tierra ya nos hemos ocupado en forma relativamente abundante en el primer capítulo de esta parte del trabajo.

> *"Las altas razones de justicia social en que se basa el impuesto "al mayor valor fueron muy bien expuestas en un mensaje "enviado a esta Cámara por el presidente Saenz Peña, el "año* 1912, *acompañando su proyecto sobre impuesto al mayor "valor de la tierra. — En él decía que esperaba, con ese impues-"to, favorecer la división de la tierra, y atemperar la especulación "agiotista, palabras textuales de su mensaje. — En otro pasaje "de los fundamentos de su proyecto decía el presidente Saenz Pe-"ña: "Se trata de gravar el aumento de valor adquirido sin la "intervención directa del propietario, valor que se ha producido "por factores extraños a la actividad del dueño y que en derecho "estricto no ha sido ganado por él"* (16).

EMILIO FRUGONI, en su proyecto de ley creando el Instituto de Colonización y Reforma Agraria, propone también un impuesto al mayor valor, citado en el inciso B) del art. 4º. Por

considerarlo muy ilustrativo trasladamos aquí lo esencial de los artículos de este proyecto que se relaciona con su financiación.

El Art. 5. destina $ 30.000.000 por emisión de una Deuda Pública de Colonización y de Expropiaciones (el Art. siguiente señala que podrá aumentarse, cuando convenga, previa autorización legislativa).

Esta deuda se cubrirá:

1º) con el Fondo de Expropiaciones.
2º) con el producido por arrendamientos, ventas o amortización.

El Art. 7. autoriza al Instituto a emitir títulos hipotecarios de Colonización y Reforma Agraria, en series hasta por un monto de $ 30.000.000.

El Art. 4. crea el Fondo de Expropiaciones y Caja de Colonización con

A) un impuesto sobre el valor nudo territorial, a predios de más de $ 5.000, — progresivo, del 1 % al 5 %; los terrenos baldíos de las ciudades pagarán el 3 % — (se establecen excepciones, hasta el valor de $ 10.000, siendo único bien explotado directamente, hallándose cultivado en más del 70 % de su superficie)
B) un impuesto al mayor valor (incremento social) sobre la tierra nuda objeto de venta, del 30 % sobre la diferencia entre la última operación y la del momento, sin perjuicio del impuesto a las traslaciones de dominio.
C) lo producido por las amortizaciones, ventas y arrendamientos de las tierras adquiridas menos lo destinado a crédito agrícola y a servicios de la deuda pública.
D) el 5 % de las utilidades líquidas de los entes industriales del Estado.
E) las tierras que se obtengan por pago del impuesto sucesorio, obligatorio para los bienes territoriales de mayor valor de $ 100.000, según aforo, optativo para las de menor valor.

REYNOLDI por su parte dice que,

"Debe estudiarse también el establecimiento de un impuesto pro-"gresivo, aplicable a las propiedades rurales que tengan más de "determinada extensión, como forma práctica de acelerar la divi-"sión de la tierra y llegarse, si es necesario, hasta el impuesto al

"mayor valor no ganado, como se ha hecho en otros países, par-"tiendo del avalúo fijado para el pago de la Contribución inmo-"biliaria" (2).

La creación de un impuesto progresivo a la tierra debe considerar dos índices bases en la formulación de su escala: uno la magnitud de la extensión superficial; otro, la magnitud de la "extensividad" económica de la explotación, esto es, del grado de perfeccionamiento del tipo de explotación. Ambos perfectamente entrabados, y otorgándose primacía al segundo índice sobre el primero, el cual no es, en resumen, más que un valor que forma parte del segundo.

No sería difícil, por supuesto, fijar escalas de acuerdo con estos índices, estableciendo una relación progresiva más que proporcional a la mayor "extensividad" económica de la empresa agraria y a la mayor extensión superficial de la propiedad territorial.

Obsérvese que el índice que se basa en la extensión superficial, se refiere a la propiedad de la tierra, mientras que el que se fundamenta en la "extensividad" económica — o magnitud de la empresa agraria — se relaciona con el tipo de explotación, independiente, en cierto grado, del régimen de tenencia de tierra.

En punto a la creación de recursos especiales para la colonización, financiados por medio de fórmulas que utilicen gravaciones impositivas, se estima que el impuesto a la tierra es el más justo y conveniente, bajo las formas de impuesto al mayor valor de la tierra (valor social) y de impuesto progresivo a la tierra en función de su extensión superficial, y de la magnitud económica de la empresa que sobre ella se asiente.

4. — *Los empréstitos*

La aplicación de fórmulas financieras que utilicen el crédito en sus distintas formas, depende, como hemos dicho, de la situación del mercado de capitales.

De cualquier manera los servicios para atender esos créditos deben cubrirse con entradas fiscales impositivas. En este sentido, todo parece indicar que existiendo posibilidad de apelar al crédito, ello sería más práctico, pues da lugar a que se aplique, respecto de los tributos impositivos, uno de estos arbitrios: reducir la incidencia de los gravámenes fiscales, ya que con ellos sólo será menester cubrir los pagos periódicos de las amortizaciones e intereses correspondientes al crédito, o llevar al máximo la exigencia imponible con el propósito de poder incrementar el monto del crédito, — en la medida que el plan colonizador lo requiera.

De todos modos es dable pensar que debe recurrirse al crédito,

por cuanto es poco probable que las fuentes impositivas puedan proporcionar integralmente el monto millonario que ha de requerir la colonización.

Los créditos pueden ser proporcionados al Estado por instituciones privadas u oficiales, — o pueden tomar la característica de empréstitos internos o externos. — Cualquiera de estos medios es viable, en sus formas corrientes o en otras especiales.

En cuanto a los empréstitos internos, para sus formas corrientes, es menester asignarle las garantías necesarias para que los inversionistas privados se sientan seguros operando con esos títulos y no retraígan sus capitales, sino que, antes bien, sean atraídos por sus posibilidades lucrativas. Es indudable que en el medio social imperante, debe reconocerse, con realismo, la naturaleza lucrativa del capital y sus características especulativas.

Debe tenerse presente, pues, estas prudentes palabras insertas en la exposición de motivos del proyecto de los ex-legisladores GONZALEZ VIDART Y ALBO, sobre la creación del Instituto Nacional de Colonización:

> *"Una regla general del capital es huir siempre que puede de las "especulaciones comerciales o industriales que no tengan una ba- "se absolutamente cierta de productividad. — No podemos sin em- "bargo censurar a los que impulsaran esa corriente adversa. — "El capital es egoísta por su misma naturaleza y función, es frío "y calculista y razona con los números, obedeciendo al imperati- "vo de la utilidad.*
> *"Allí donde los cálculos denuncien que ésta no existe o que un "alto porcentaje de riesgo lo compromete, el dinero como el cara- "col se vuelve a su caja aunque tenga que permanecer inactivo"* (74).

Se puede acudir, también, al arbitrio de establecer títulos especiales que obligatoriamente deban ser absorbidos por las personas de elevada renta, o aún por los terratenientes poseedores de grandes extensiones de tierras incultas o poco productivas.

> *"La adopción de un título especial de colonización permitiría ade- "más resolver en forma armónica los intereses del Instituto con "el de muchas poblaciones que reclaman la acción colonizadora, "invitándolos a suscribir la emisión necesaria para lograr el ob- "jeto deseado y acordándoles preferencias en tal caso"* (78). —

Otra fórmula especial, "sui generis", es la que propone IRIBARREN para financiar su sistema de enfiteusis por emisión de una deuda que podría ser perpetuada (así el cánon sería igual al interés más los gastos de amortización).

> *"y solamente se amortizaría por el equivalente del valor de ad- "quisición del fundo, en el caso y en el momento en que se efec- "tuara la venta del mismo"* (56). —

Tratándose de empréstitos exteriores, es fundamental, — desde luego — asegurar que el mismo no alcance a comprometer intereses morales o materiales de la nación.

Nos parece que este tipo de empréstito puede afectar formas especiales que financien específicamente la colonización con inmigrantes, con el propósito de que el país prestatario y — a la vez — de emigración, posea intereses concordes y conducentes a una misma finalidad, cooperando simultáneamente con la acción colonizadora, en el grado y medida que el mismo se beneficie por la instalación de sus ciudadanos.

Tal es, precisamente, la recomendación que efectúa la Comisión técnica de la O. I. T., repetidamente citada:

"La creación reciente de institutos autónomos de colonización en "algunos países de inmigración, — se dice en ese informe — *hace "pensar en métodos nuevos de financiación bilateral. — Allí donde "estos institutos son alimentados por la emisión de títulos se ha "observado con frecuencia que si los gobiernos de los países de "emigración se encargasen de colocar títulos en sus propios cen- "tros financieros o los adquiriesen directamente hasta cierta cifra, "los institutos de colonización dispondrían del medio de instalar "inmigrantes en proporción más o menos directa con los títulos "colocados en el país de emigración. — Esa es indudablemente la "fórmula más sencilla para organizar el establecimiento de inmi- "grantes con el auxilio de servicios de colonización calificados que "ofrezcan al colono la seguridad requerida y que le den la cer- "teza de que se hará todo lo posible por asegurarle el éxito. — "Estos títulos llevarían la garantía del Estado de inmigración, "serían fácilmete negociables y sus condiciones uniformes de in- "terés y de reembolso harían también uniforme el método, y por "lo tanto sencillo, para todos los países de inmigración. — A fin "de facilitar la colocación de los títulos, cabría esperar, por "otra parte, que el Estado de emigración añadiría su propia ga- "rantía a la del Estado de inmigración para prevenir, por ejem- "plo, las diferencias de cambio.*

Cuando los recursos de los institutos autónomos de colonización procedieran de créditos presupuestarios especiales puestos a su disposición,

"cabría esperar — se agrega — *también que el país de emigra- "ción o sus institutos financieros les anticiparán un crédito global "proporcional al número de sus nacionales instalados por su me- "diación, conviniéndose por anticipado las condiciones de reembol- "so del crédito dentro del marco de un plan de cooperación inter- "nacional".*

En otro lugar se expresa que:

"La experiencia de los movimientos migratorios demuestra que "los intercambios humanos entre dos países van generalmente acom-

"pañados de intercambios comerciales y financieros, disfrutando "los países de emigración de entradas procedentes de los ahorros, y "de pedidos crecientes durante los años que siguen a la partida "de los emigrantes.

"Pero para poner en marcha un movimiento migratorio, el país "de emigración necesita una disponibilidad inmediatamente trans- "ferible al país de inmigración, es decir, un crédito exterior que "corresponda a los haberes de sus candidatos a emigrantes, cré- "dito que el desarrollo de sus intercambios con el país de inmigra- "ción le permitirá reembolsar durante los años siguientes" (3).

La utilización del crédito — por parte del Estado — para financiar la colonización es admisible y conveniente, a la vez que necesaria, y podría adoptar algunas fórmulas especiales, sobre todo en lo que concierne a la cooperación de los países que envíen inmigrantes colonos.

5. — *Otras fórmulas*

Existen, sin duda, múltiples otras fórmulas de financiación generalmente complementarias a las básicas enunciadas.

Es corriente, además, que en un mismo plan financiero se arbitren muy distintas fórmulas, incluyendo aún aquéllas que pueden considerarse como circunstanciales.

Lo conveniente es, según sistema que se va generalizando y, cuando existe propósito firme de no hacer naufragar proyectos por falta de recursos, aplicar las fórmulas básicas y dejar la puerta abierta para que se puedan utilizar otras eventualmente más ventajosas. Un ejemplo que podría tomarse como clásico a este respecto, es el que presentan los recursos votados para el Consejo Agrario Nacional Argentino, que según artículo 60 de la ley de creación, provendrán en parte,

"de rentas generales, o del producido del fondo de beneficios de "cambio, o de una operación de crédito interno o externo, pudien- "do usarse de los tres medios a la vez" (30),

mientras que el resto — 10 millones anuales — deberá ser entregado por el P. E., al Consejo, hasta la cantidad de 70 millones.

El medio más corriente que aplica Rusia para la financiación de sus obras públicas consiste en aprovechar de los aportes de sus entes industriales o bancarios, que debido a su economía socializada, vierten así sus ganancias en beneficio de toda la sociedad. Sistema similar se ha utilizado en el Uruguay, pero la diferencia fundamental estriba en que el Estado ha hecho uso de ellos en forma poco racional y quizás como recurso que cubra sus saldos deficitarios.

En resumen, puede afirmarse que para la financiación de un plan colonizador, es acertado utilizar las fórmulas básicas favorablemente informadas en párrafos precedentes así como — a título complementario — aquellas otras circunstanciales que resultaren provechosas.

CAPITULO VI

EL APOYO ECONOMICO

1. — *Elementos estimulatrices*

El colono, y toda la acción colonizadora, no podría subsistir con los elementos ya tratados en capítulos anteriores (tierras, hombres, el colonizador, y la financiación), sin el suficiente apoyo económico que permita un favorable desenvolvimiento de la actividad de aquél y una perfecta coordinación en esta otra.

Es evidente que conviene fomentar las mejores labores y producciones del colono. Es menester, también, poseer una eficiente y barata organización de los transportes y mercados, así como ayudar con el crédito el movimiento productivo y comercial del productor. Además, debe favorecerse el trabajo y comercialización en común, a través de organizaciones cooperativas, a la vez que se hace necesario crear fórmulas de seguro que disminuyan el áleas de la producción agraria. Todo esto y algo más todavía, conforma una serie de pilares que constituyen el apoyo económico de la colonización.

Se convendrá en que, descartando el asesoramiento y dirección técnicas, el sistema más simple de fomentar una buena producción en cantidad y calidad, es el que trata de estimular la capacidad del colono a través de competencias, por las que en sus diversas posibles formas, se premie al mejor productor, al mejor producto, o a la explotación mejor planteada.

Estas competencias pueden manifestarse como exposiciones y concursos, donde se otorguen premios a los mejores productos, o como exposiciones ferias donde se haga intervenir los principales compradores de esos productos, de modo que los que más adecuación presenten a las exigencias del mercado, sean premiados con la cotización más alta. Pueden expresarse, también, por un sistema

de primas a la mejor producción, o por "concursos de explotaciones", perfectamente controlados, donde se premie a la explotación mejor organizada, técnica y económicamente.

Este último sistema, muy aplicado en Nueva Zelandia, donde el concurso se realiza en ciclos de varios años, permite, a la vez, — por exigirlo la misma organización de la competencia — ir acostumbrando a los productores a llevar formas simples de contabilidad rural, donde se registren los rendimientos económicos de la empresa agrícola.

Otros modos de estímulos pueden ser dados por los diplomas o registros en libros de honor, — "libros de oro" — que certifiquen la capacidad del productor en determinado rubro, lo que permite valorizar, en cierto grado, las cotizaciones de venta de sus mercancías.

Estos elementos estimulatrices a que nos estamos refiriendo significan en sí muy poco como apoyo económico a los colonos, pero son parte indispensable de una serie de disposiciones en este sentido.

2. — *Organización del comercio*

Quizás donde más se haga sentir la necesidad de que el colono cuente con suficiente apoyo es en el momento de la comercialización de sus productos.

La comercialización de productos agrícolas atraviesa, término medio, varias etapas, que podemos resumir en la siguiente forma:

1.) acondicionamiento (clasificación y embalaje);
2.) transporte;
3.) conservación y depósito;
4.) venta (mercado).

Productos perecederos recorren todas las etapas; productos de fácil conservación pueden eludir algunas; productos tipificados por el hábito de los consumidores o por la organización del mercado llegan al fin de ese ciclo con relativa facilidad; productos desuniformes, — no standardizados, — obligan a forzar, a recargar algunas o todas las etapas.

Las exigencias de la primer etapa (clasificación y embalaje) están dadas en último término por el mercado, esto es, por el precio de venta, que ha de poder compensar tal tarea. Cuando no exista hábito de recibir el producto tipificado, clasificado, es conveniente crearlo, pues fomenta la mejor calidad y estimula el alza de precios; entonces la educación o formación de esa modalidad

ha de iniciarse en la primer etapa. El acondicionamiento de los productos exige conocimientos e implementos, más complejos en el último caso expuesto que en el primero.

Se impone, pues, que el organismo colonizador asista a los colonos en esa etapa, otorgándoles los medios que faciliten esa tarea (centros de concentración, clasificadores, material de embalaje, packings etc.).

Respecto de la importancia del transporte en el proceso de comercialización, podemos decir, con DE REPARAZ, que

> *"La marcha de la civilización, o sea de la colonización de nuestro "Planeta, ha sido determinada por los medios de transporte: primero el hombres mismo, luego los animales domésticos, finalmente el barco y la locomotora"* (1).

Expresado en otros términos, ello quiere decir que existe colonización donde el transporte es fácil y económico. Si no se dá esa circunstancia en toda su latitud, hay que crearla. Puede necesitarse la construcción o mejora de caminos, puentes o canales; puede requerirse gestiones para obtener rebaja en los fletes existentes; puede ser preciso medios especiales de transporte adaptados a las características del producto y a la distancia a recorrer, etc.

Para todo esto el colonizador debe ofrecer el máximo de apoyo económico, pues la defección en esta etapa, elimina o disminuye las posibilidades de éxito de la colonización.

Un momento decisivo en el proceso de comercialización es el que corresponde a la tercer etapa. En efecto, la incapacidad material de conservar y almacenar los productos agrícolas, hace que en un corto lapso toda una cosecha sea vertida en el mercado originando así una disminución en los precios, acelerada a veces por la contracción especulativa de los compradores que no siempre tienen el apremio de comprar.

En un estudio realizado por la Comisión Nacional designada por el Ministerio de Agricultura de la República Argentina, con el objeto de analizar los defectos del comercio de cereales y aconsejar las medidas de corrección que correspondan, se exponía una situación muy semejante a la que se opera en nuestro país.

> *"Obsérvese bien la verdadera situación* — se expresa. — *De un "lado está el número crecido de agricultores actuando en el aislamiento y en la ignorancia del comercio de sus productos, y de "otro unas pocas casas compradoras, convenientemente organizadas para sus fines, que disponen de grandes capitales y perfectamente instruídas de cuanto atañe al negocio de cereales en el "mundo entero. — La situación es de evidente desventaja para el "productor y el Estado debe ir en su ayuda para atenuar, en lo que "esté en su alcance las consecuencias de esas circunstancias de "hecho.*

"Escasos de recursos, la gran mayoría de nuestros colonos ofre-
"ce en venta sus productos, apenas cosechados, si no antes, y la
"abundancia de ofertas y el escaso número de compradores influye
"desfavorablemente sobre los precios.
"Pero la cosecha vendida no se necesitará sino paulatinamente en
"los mercados de consumo. — Cuando éstos lo reclamen que sería
"el momento de que jugara su verdadero papel la ley de la oferta
"y la demanda, el agricultor no tiene ya nada que vender; el fruto
"de su labor está en manos del comprador" (83).

La conservación y almacenamiento, pues, son las llaves que han de permitir regular los precios en el mercado.

"Regular el mercado de los productos agrícolas para crear una
"demanda permanente, reclama: almacenamiento para los produc-
"tos de la agricultura eventual y refrigeración para los produc-
"tos perecederos. — Las siete vacas gordas del sueño del Faraón
"deben alimentar a las 7 vacas flacas" (52).

Si el productor está en condiciones de realizar por su cuenta esta etapa, puede otorgar la salida al mercado de las mercancías de acuerdo con las necesidades de la demanda, dando lugar para que ésta tome la iniciativa en el mercado, de modo y manera de restar con el margen diferencial, que de otro modo iría a engrosar las arcas del intermediario.

Esta etapa puede cumplirse si aparte de utilizar el crédito, que hemos de comentar en próximo título, se instalan cámaras frigoríficas, fábricas de conservas y dulces, usinas de lechería, graneros, silos y galpones de depósito. — La instalación de colonias de suficiente extensión como para permitir la existencia nuclearia de gran número de colonos y la creación de colonias especializadas en determinada producción de gran desarrollo, sería un modo de facilitar económicamente estas construcciones.

Respecto a la cuarta etapa del proceso de comercialización hemos de decir que comprende el estudio del mercado. — En primer lugar corresponde demarcar dos conceptos del término mercado; uno de ellos de amplio sentido involucra el concepto de consumo; el otro más restringido, trata del punto de concentración de los productos donde son objeto de operación de compra y venta.

En el primer sentido, el mercado nos interesa en su capacidad absorbente de mercancías, la cual está dada, a su vez, por la capacidad de compra de los consumidores. — Así cuando se habla de la conveniencia de abrir nuevos mercados, se trata de encontrar núcleos de población con capacidad adquisitiva y hábitos de consumo para el producto de que se trata. — Respecto a esto último, una eficiente campaña de publicidad educativa es muy útil, pero no será suficiente si los ingresos de los consumidores no permite la realización de nuevas adquisiciones.

Interesan por tanto, en un plan de colonización amplio, que ha de engendrar la correspondiente expansión económica, las condiciones de consumo y el standard de vida de toda la población, especialmente aquella que por estar concentrada en los pueblos y ciudades y por abarcar un elevado número de consumidores, presentan amplias posibilidades de colocación de mercancías. — Se infiere de ello que esta constatación no hace sino confirmar la idea de que el bienestar de unos requiere también el bienestar de todos. — De ahí que el Estado, cuando actúa de colonizador, — como en toda su función — debe buscar también el ordenamiento social y económico que eleve las condiciones de vida de la población, y — en mayor grado — de aquellas clases sociales de bajos ingresos.

La creación o ampliación de la capacidad de consumo en el mercado interno facilita, — por la organización que implica — la posibilidad de procurar mercados exteriores.

La falta de mercado — y en primer término del interno — puede originar sorpresas cuando se tienda a incrementar determinados rubros — que hasta el momento posean poco volumen, sin haber asegurado previamente su absorción por el consumo. — Un caso de esta magnitud es el que expone el Instituto de Colonización de la provincia de Buenos Aires en una de sus memorias.

> *"Es indudable que una producción variable ha de favorecer el in-"cremento económico del pequeño propietario, pero el Instituto cree "que el proceso de transformación de las actuales explotaciones "unilaterales en explotaciones de régimen mixto o más complejo, "hasta llegar al tipo de granja, es obra lenta, que encuentra toda-"vía serios obstáculos especialmente por su vinculación con la ca-"pacidad de consumo y la organización de los mercados, aún muy "limitada en nuestra República. — La falta de mercados internos, "que aseguren una fácil colocación de los productos por calidad, "hace que las explotaciones intensivas sean todavía antieconómi-"cas en el país y estén condenadas a languidecer como ya se obser-"va en las regiones excesivamente parceladas, en las que la im-"posibilidad de absorber la capacidad de trabajo de las familias "agricultoras, no admite el empleo de máquinas e implementos "agrícolas, tan decisivos en el abaratamiento de la producción"* " (84).

Aspectos de la imprevisión en este sentido, expone el diputado argentino B. PALACIO, cuando se refiere a la regulación de ciertos productos agrarios, determinada por una mal entendida superproducción.

> *"Producimos de todo, dije alguna vez* — explicaba en la Cámara "de Diputados de la Nación, — *y no tenemos quién lo consuma. "Regulamos la producción del azúcar, de los vinos, y de la yerba "mate, y no tardará mucho en que tengamos que hacer lo mismo "con el algodón y con el tabaco.*

"La técnica nos ha convertido en los grandes productores de cerea-
"les y de carne, nobles productos que para ser mantenidos en sus
"precios, debemos a cada momento subvencionarlos.
"No consumimos ni la cuarta parte del trigo que producimos y
"las carnes bovinas exceden en el 30 % a nuestro consumo. ....
"El país, como lo ha dicho un órgano de opinión, no puede conti-
"nuar subvencionando a su riqueza, porque entonces ésta deja de
"serlo.
"Lo que sucede tiene su origen no diré en absoluto en la falta de
"población del país, pero sí que se debe en gran parte a este fe-
"nómeno.
"Es ya hora que nos preocupemos de crear nuestro consumo in-
"terno" (26) (*).

El mercado como lugar de concentración de las mercancías y sitio de las correspondientes operaciones de compra-venta exige dos requisitos fundamentales: buena organización y buena información. — La organización comprende, además de los mecanismos referentes a la entrada, depósito, forma de venta, registro de operaciones, etc., los muy importantes de fiscalización de precios y contralor técnico (de calidad, de sanidad, de acondicionamiento). — La organización así, actúa como educadora e inclusive orientadora, cuando establece diferenciación de tipos, forma de embalaje, límite de calidad para su aceptación, etc. — La información ilustra a vendedor y comprador sobre la base en que se efectúan las transacciones, y evita así engaños por ignorancia. — La información debe poseer fundamentalmente estas tres cualidades: ser exacta, ser rápida y tener amplia difusión.

La institución colonizadora debe arbitrar los medios para que los mercados de los productos que se han de elaborar y producir

(*) Rusia, antes de la NEP. (1921) ya había experimentado el fenómeno que engendra la falta de capacidad de consumo, cuando tenía implantado para los agricultores, el sistema de la contingentación (incautación de los productos sobrantes). — Este sistema impedía que el agricultor se abasteciera, fuera de su predio, de productos que necesitaba adquirir — Se implantó entonces el impuesto en especie, de menor cuantía, que permitía aumentar el poder adquisitivo del labrador con el sobrante. — En esta forma, la producción que se estaba contrayendo, experimentó nueva expansión, a la vez que la industria, proveedora de productos para los agricultores, incrementaba sus ventas, aun fuera de los márgenes de la organización económica que se trataba de implantar. — Los comunistas explican el asunto de la siguiente manera:

> "se trataba de la sustitución del régimen de los contingentes por el impuesto en "especie. — Este impuesto era menor que el de la contingentación. El tipo de im-"puesto debía hacerse público antes de la siembra de primavera Los plazos de en-"trega del impuesto se señalaban con toda precisión. Todo lo que excediese del im-"puesto se dejaba a la libre y plena disposición del campesino, a quien se concedía "libertad de vender estos productos. Al principio, la libertad de venta se traducía "— decía Lenin en su informe — en una cierta reanimación del capitalismo den-"tro del país. Será necesario consentir el comercio privado y autorizar a los par-"ticulares dedicados a la industria la apertura de pequeñas empresas" (34).

en sus colonias, posean las condiciones citadas, propiciándose por sí su ajuste — si fuera menester — o tratando de que sus colonos, por medio de sus organismos gremiales o cooperativas, así lo hagan.

3 — *El crédito.*

En cualquier clase de actividad económica el actor puede por falta momentánea de numerario — a veces de escaso plazo — encontrarse en la imposibilidad de realizar operaciones de orden productivo o mercantil que arrojen positivo beneficio. — Por lo común tal dificultad se obvia por medio del crédito.

En la actividad mercantil corriente — e inclusive en la industrial — la obtención del préstamo no presenta mayores dificultades, en mérito a la solvencia de la garantía, al plazo breve de devolución y a la tasa del interés.

La situación no es exactamente la misma en lo referente al crédito agrario, pues aquí se requiere — debido al ciclo productivo — mayores plazos, y los riesgos son más elevados, por cuanto se trabaja con materia viva, de rápida transformación, traslación y deterioro. — Por otra parte cuando el crédito se concede a productores de poco respaldo económico — que son a quienes interesa beneficiar — el interés debe ser módico, y el monto del préstamo suficiente, de modo que pueda arribarse sin contratiempos al final de la evolución productiva.

El pivot del crédito agrícola no está constituído por la calidad y solvencia material de la garantía, sino por el destino de la inversión.

Esta es, quizás, su modalidad más característica y diferencial.

La ley de crédito agrario de la Argentina estatuye que las operaciones se fijen:

> *"Según sea el destino del dinero o el objetivo del préstamo"* (5).

significando de este modo la causal determinante de la concesión del crédito.

Existen, además, variantes de orden práctico que encarecen en cierto grado su costo, como ser el hecho de que el crédito agrícola abarca zonas geográficas extensas en un medio disperso de prestatarios. El desideratum en la materia es "llevar el crédito a la chacra". Se suma a ello, el control que requiere la fiscalización del destino del préstamo, a objeto de que concuerde con la finalidad declarada por el agricultor.

El doctor GERMAN HASENKAMP (Conferencia sobre Crédito Agrario, Colegio Libre de Estudios Superiores, Paraná, 1941, citado por HORNE),

"ha anotado las tres finalidades que se consideran esenciales, para "la organización del crédito agrario.

"1) Plazos elásticos.

"El plazo puede ser corto, intermedio y largo. — El prime-"ro abarca períodos en que debe tenerse en cuenta la reco-"lección o venta de los productos. El intermedio se extiende "a dos o tres y cinco años, según los casos. Y el último, o sea "largo, es el inmobiliario o hipotecario.

"2) Fondos importantes y permanentes.

"Dada la característica de este crédito que se opera a plazos "que no son breves como el comercial y además a las contin-"gencias de la producción, se necesitan capitales mayores "para una acción amplia y decidida.

"3) Adecuada distribución.

"Para ello debe tenerse en cuenta la red de sucursales y a-"gencias en todos los centros rurales, para que el dinero lle-"gue con facilidad, directamente y en época oportuna al pro-"ductor (5).

El crédito, en su carácter de activador de movimientos económicos, puede cumplir una meritoria función social si es convenientemente otorgado, de modo de fomentar determinadas actividades, condicionándolas al cumplimiento de ciertas obligaciones que establezcan, directa o indirectamente, algún grado de dirección e intensidad en esa expansión.

Esta modalidad de orientador económico que posee el crédito, hace que se considere al Estado como su más adecuado administrador, sobre todo en los tipos de préstamos que como el agrícola, implican como condición intrinseca, el conocimiento absoluto y la fiscalización posterior de su destino.

El Presidente Avila Camacho, en mensaje a la nación Mexicana jerarquiza la misión del crédito y establece implícitamente la obligatoriedad del gobierno de otorgarlo dónde y como sea necesario. Dice el citado jefe de gobierno en una parte de su mensaje:

"Cifraremos nuestra seguridad de expansión económica principal-"mente en las energías vitales de la iniciativa privada. — Una "de las fuerzas propulsoras de esa expansión será el crédito; un "crédito accesible y barato, cuya organización y fomento merece-"rá nuestro más inmediato y decidido apoyo. — El pueblo de "México necesita la palanca del crédito y se la daremos" (85).

HORNE, es categórico al afirmar la necesidad de que el Estado sea quien intervenga en la ordenación del crédito; dice así en una de sus obras más conocidas:

"Con el sentido que tiene en la actualidad, según el cual el cré-"dito tiende a llenar una función social, como es la de hacer pro-"ducir o la de crear riqueza común, el estado, sea en forma direc-

"ta o indirecta, se ve precisado a intervenir en su regulación o "distribución, para que sea útil a la colectividad y no absorbido "por las actividades particulares especulativas" (5).

Agrega, luego, en otra parte de su libro:

"La tendencia que predomina en estos últimos años y en el actual, "en materia de crédito agrario, y con el sentido que se le acuerda, "es que constituye una obligación y función del Estado. — Es "éste, por medio de Bancos del Estado, o de Bancos Mixtos con el "control, orientación y apoyo de aquél, quien debe llenar esa ta- "rea, que es esencial para la formación de una estructura agra- "ria bien orientada" (5).

La intervención o dirección del crédito por parte del Estado está condicionado — en una buena organización administrativa — a la política económica social del mismo, y ésta se influencia, sin duda, por la política de gobierno imperante. Ello nos revela que su utilización puede, en determinadas circunstancias, obedecer a finalidades estrictamente políticas.

En publicación oficial del Banco Nacional de Crédito Agrícola de México, se revela esta posibilidad en forma suscinta y concreta, del modo siguiente:

"El crédito agrícola se ha usado y se usa con frecuencia para fo- "mentar la abundancia de la pequeña propiedad; para lograr, co- "mo alguna vez se acostumbró decir, la democratización de la tie- "rra. — Pero esto sucede por dos causas:

"1) *en algunos casos dicha pequeña propiedad es, o ha sido, más "económica que la grande, cuando ésta está corroída por ras- "gos latifundistas, o cuando las especiales características de "cierto cultivo lo hacen más adecuado para ser llevado a ca- "bo en pequeña escala, o*

"2) *porque en el crédito agrícola encontramos, desde el siglo pa- "sado, casi siempre dos tendencias, a saber: la propiamente "crediticia y ciertas finalidades sociales. El crédito agrícola, "en este último caso, deja de atender solamente a las reglas "del crédito sano, para convertirse frecuentemente a costa "de sus características intrínsecas, en un instrumento de de- "terminada política de gobierno"* (86).

Sin embargo, esas finalidades políticas pueden ser atendibles, cuando — lejos de contemplar intereses espúreos — se atiende a altas razones de orden económico-social.

Se tiende, en mérito a las consideraciones precedentemente expuestas, a colocar en manos de organismos autónomos oficiales, la dirección de la política crediticia en materia agrícola. En estos casos, se prefiere que esta acción no interfiera con la obra colonizadora, sino antes bien, se complemente y armonice. Este deseo puede ser logrado cuando el ente bancario sólo reduce su acción

al préstamo en las operaciones intervenidas por la entidad colonizadora; o mejor aún cuando en las colonias o predios colonizados, toda la asistencia, inclusive el crédito queda en manos del colonizador, sin perjuicio desde luego, de que estos préstamos puedan ser descontados en el organismo crediticio.

En la aludida publicación oficial del Banco Nacional de Crédito Agrícola de México, se insertan interesantes observaciones respecto de las características del crédito agrario, en cuanto a monto del mismo, plazo, interés y garantía, que citamos seguidamente:

"La cantidad que un agricultor debe pedir prestada, atenta la "seguridad de pagarla, depende de la capacidad de administración "de dicho agricultor, y de la productividad de la inversión que va- "ya a hacerse.
"El plazo de amortización del préstamo debe relacionarse con los "propósitos del mismo, de acuerdo con la redituabilidad de la in- "versión, que usualmente se relaciona a su vez con la rapidez de "circulación del capital.
"El interés por cobrar se rige por el precio de los capitales en el "mercado y toma además en cuenta riesgos y costos de cada caso "particular.
"La garantía del préstamo se relaciona con la inversión, hasta "el punto de que en crédito agrícola es regla general que la garan- "tía principal sea la propia inversión, o el producto que vaya a "obtenerse con esa inversión.
"La tasa de interés — se inserta en otra parte — *que un banco "cobra por sus préstamos está compuesta por tres partes:*
"1) *el llamado el interés neto, o sea la remuneración del capital*
"2) *una especial de prima de seguro contra riesgos de pérdida "del dinero*
"3) *el costo del manejo del dinero"*... (86)

Este último punto nos introduce en el tema de si el crédito agrícola arroja pérdidas, como es común que se oiga aseverar a quienes se ocupan directa o indirectamente de su administración. Parece ser que la experiencia no confirma esa opinión. El mismo Banco mexicano a que nos referimos deduce de su conocimiento y experimentación que ello no es así, y que — por lo contrario, — su extensión liberal es conveniente también desde el punto de vista bancario.

En efecto, ocupándose de los tres factores que integran la tasa neta, se expresa así:

"Un mejoramiento de las facilidades de crédito agrícola afecta "en rigor a los tres factores. — Al costo del crédito, porque insti- "tuciones grandes y bien organizadas, significan más bajos cos- "tos de administración por peso prestado; a los riesgos, no obs- "tante que pudiera considerarse lo contrario ya que éstos son inde- "pendientes del Banco, debido a que una institución bien organi- "zada puede estudiarlos y evitarlos más fácilmente, y porque una

"institución con muchas operaciones tiene una mayor oportuni-
"dad de distribución de dichos riesgos entre el conjunto de los
"préstamos hechos; y aún a la tasa de interés neto, aunque tam-
"bién pudiera considerarse lo contrario, porque una cosa es el ni-
"vel abstracto de dicha tasa y otra es la remuneración que el pres-
"tamista pretende por su dinero, que es la máxima posible. — Di-
"cho de otro modo, las mayores facilidades de crédito no afectan
"a la tasa teórica de interés neto, pero sí suprimen los abusos que
"usualmente cometen los prestamistas en las regiones en donde
"no se han establecido" (86).

La experiencia argentina también confirma la mexicana. Antes de organizarse el crédito agrario de la Nación, dice HORNE,

"existía la idea, errónea, de que invertir dinero en el campo era
"una operación de mucho riesgo. Lo cual no es exacto. Las estadís-
"ticas del Banco de la Nación demuestran esta afirmación" (5).

En Estados Unidos, los crédios libérrimos de la F. S. A. se otorgan a los agricultores de más bajos ingresos, de peor organización productiva y menor solvencia. Sin embargo COLOMBAIN, revela el elevado porcentaje de devoluciones efectuadas en éste el más riesgoso de los créditos agrícolas.

"Aunque según los conceptos bancarios ordinarios, carecen de se-
"guridad los créditos que se otorgan a los prestatarios de la F.
"S. A., sin embargo, se estima que cuando menos se pagará el
"80 % de los préstamos" (39).

Se deduce, entonces, que es erróneo considerar el crédito agrícola como una operación crediticia totalmente riesgosa y de segura pérdida.

Existen, por lo demás, fórmulas que la doctrina y la práctica revelan como indispensables, en el sentido de eliminar las eventuales inseguridades propias de todo acto de préstamo, acondicionando su mecanismo a las modalidades propias del medio donde ha de actuar el crédito y a las de quienes han de hacer su uso. Para ello se requiere, en primer término, poseer amplio conocimiento personal de quién va a ser el usuario del préstamo, debido a la dispersión geográfica a que aludimos más arriba; ello obliga a estatuir que el crédito debe abarcar reducida área, de modo que permita al prestamista conocer el prestatario, por simples razones de vecindad. Además, es conveniente interesar a los beneficiarios en la dirección local del crédito, en forma que, preservando un acervo común, cuiden que la moral en el uso del crédito se mantenga elevada. Su expresión más eficaz está constituida por la crea-

ción de organismos de crédito mutuo o cooperativo, en que todos compartan las responsabilidades morales y materiales del caso.

GEORGE DESBONS, hace más de un cuarto de siglo, opinaba sobre el tópico de la siguiente manera:

> *"El cultivador que vive ignorado en el aislamiento de su pueblo "no puede obtener préstamos más que de las personas que le co- "nocen; el crédito debe, pues, ser local.*
> *"Además, para evitar que sus conciudadanos engañen a la banca "en cuanto a los informes que deben de suministrar, su respon- "sabilidad será la prenda de su sinceridad; el crédito debe, pues, "ser mutuo.*
> *"Asociaciones locales y mutuass he aquí el principio decretado y "puesto en práctica"* (63).

El más antiguo y quizás más práctico sistema está constituido por la creación de Cajas Rurales — tipo Raiffeisen — cuyas bases, aprobadas en el Congreso de Tarbes de 1897 eran:

> "1) *El fin es procurar a los socios provecho material y moral "por el crédito.*
> "2) *La actividad de la Caja se extiende no más que a un mu- "nicipio, a una parroquia, en circunscripción pequeña equi- "valente.*
> "3) *Los cargos de la administración se desempeñan gratuitamen- "te. Exceptúase el de cajero.*
> "4) *Los socios no perciben dividendo alguno.*
> "5) *Los socios son responsables de las operaciones de la Caja, "solidaria e ilimitadamente.*
> "6) *La Caja no presta sino a sus miembros, teniendo en cuen- "ta su honradez y solvencia.*
> "7) *Los beneficios forman una reserva que no puede distribuir- "se entre los socios, ni aún en el caso de disolución"* (5).

En el Uruguay la experiencia realizada en Cajas Rurales no fué totalmente satisfactoria, pero ha permitido extraer enseñanzas propiciatorias de cierto reajuste, que las haría aptas para su desempeño.

Las necesarias modificaciones substanciales fueron tenidas en cuenta en el capítulo V del proyecto de la Reforma Agraria, sobre Crédito Rural.

No es nuestro propósito agotar todas las referencias posibles en lo que concierne a las formas que puede adoptar el crédito en la acción colonizadora, pero hemos de referirnos, no obstante, a solamente dos puntos. Uno relativo a los créditos para mejoras complementarias o inversiones iniciales, que pueden adoptar las mismas modalidades que el préstamo colonizador; esto es, pueden asimilarse , de modo que sea devuelto en las mismas condiciones que el préstamo de la tierra, cuando ella tenga que ser adquirida. La ley Agraria Argentina incluye, en cierto modo, esta condición en su artículo 24 que dice:

"El consejo estudiará tipos económicos de viviendas y podrá, pre- "vio acuerdo con el comprador, construir la casa habitación u "otras mejoras cuyo importe, que se abonará en iguales condiciones "que el precio de la tierra, no excederá el 10 % del valor de la "misma. — Si el comprador optara por un modelo más caro que "el establecido por el consejo, deberá pagar al contado la diferen- "cia de precio" (30).

El otro punto es el que dice relación con la forma de llevar la colonización, por lo cual entendemos que el crédito debe ser dirigido, controlado u orientado en el mismo sentido. La condición de crédito dirigido es "sine qua non" en la colonización, y él puede ser facilitado por etapas, como preconizan GOMEZ HAEDO y SOARES NETTO, de acuerdo con las distintas fases por que ha de desarrollarse el ciclo productivo.

"El aporte de crédito puede ser gradual, también convergente, pero "siempre sujeto al ritmo de la aplicación del trabajo y de la evo- "lución anual de la industria" (83).

El crédito dirigido puede dar lugar a que se efectúen acciones especiales de colonización rehabilitadora, permitiendo traslados en masa de agricultores pobres ubicados en malas tierras o realizando colonización de asistencia con productores que ya posean tierras o que las ocupen — aún en condiciones desfavorables —, buscando, en estos casos, mejorar las condiciones imperantes en el régimen de tenencia.

La Administración de la Seguridad Campesina, (F. S. A.) de Estados Unidos opera en forma parecida. Un muy ilustrativo artículo de M. COLOMBAIN (39) publicado en la Revista Internacional del Trabajo nos mueve a transcribir sus más substanciales partes, aún a riesgo de abundar excesivamente en las citas.

El programa de la rehabilitación de la F. S. A.

"implica, por lo menos con respecto a aquellos campesinos que "abarca, una modificación fundamental en los métodos agrícolas: "la adopción de un sistema de diversificación de cultivos que tiene "por objeto principalmente llenar las necesidades de consumo de "las familias campesinas, ya que el sistema de la monocultura "es demasiado aleatorio y además empobrece la tierra. — Sin em- "bargo, la mayoría de los campesinos en cuestión no pueden efec- "tuar por sí mismos estos cambios revolucionarios sin recibir ayu- "da exterior. — Carecen del entrenamiento adecuado y no pueden "comprar las herramientas necesarias, las semillas y el ganado. "La reeducación profesional y la asistencia técnica, por una par- "te, y la financiera por otra, forman por lo tanto las dos bases "fundamentales del sistema y están estrechamente relacionadas y "suplementadas por medidas adicionales tales como el ajuste de "las deudas y el mejoramiento de las condiciones de la propiedad "de la tierra".

El instrumento base para la realización de este programa es el préstamo de rehabilitación, que tiene las características máximas del crédito dirigido.

> *"Todas las familias que se dirigen a la F. S. A. solicitando ayu-*
> *"da para rehabilitarse, deben elaborar, en colaboración con los*
> *"inspectores locales de la F. S. A., un plan para la administra-*
> *"ción de la granja y el manejo del hogar".*

El plan de administración, adoptado en cada caso al tamaño y características de la granja, incluye siempre tres puntos básicos:

> *"el primero y más importante es el de la producción en la gran-*
> *"ja misma, de la mayor parte de lo que se requiere en el hogar*
> *"y de los forrajes para el ganado y demás animales; el segundo*
> *"se refiere a la producción y venta de dos o más artículos, no so-*
> *"lamente uno, a fin de obtener dinero en efectivo y, finalmente,*
> *"la adopción de métodos que remueven la fertilidad de la tierra".*

El plan de manejo del hogar, se elabora mediante acuerdo entre el especialista de la F. S. A. y la esposa del campesino;

> *"incluye la formación de un presupuesto de gastos y abarca to-*
> *"dos los aspectos de las labores de la casa:*
> *"cocina, preparación de conservas, lavado, costuras, etc.*
> *"Un aspecto interesante de la dirección y control de estos planes*
> *"consiste en que el campesino y su esposa tienen que llevar una*
> *"cuenta sencilla de lo que ganan y gastan, a fin de que puedan*
> *"analizar el costo de producción; al terminar el año tienen que*
> *"preparar un balance. Esta costumbre permite que la Adminis-*
> *"tración tenga un medio eficiente de control, pero tiene aún un va-*
> *"lor más grande, o sea el valor educativo".*

El inspector local de la F. S. A. visita periódicamente a la familia, controla la realización del plan, y colabora con aquélla, dándole los consejos e instrucciones necesarios para asegurar el mayor éxito al plan propuesto.

> *"Sin estos planes y sin la asistecia financiera que se otorga al mis-*
> *"mo tiempo, podría resultar vana cualquiera otra ayuda que preste*
> *"la F. S. A. El cultivo metódico de la tierra y el juicioso manejo*
> *"de la casa protegen a las familias campesinas contra el retorno*
> *"de la pobreza. También son la mejor garantía que puede tener*
> *"la Administración para el pago de los préstamos que concede.*
> *"Los préstamos de rehabilitación se garantizan con los muebles,*
> *"las cosechas o con parte del producto de la venta de los produc-*
> *"tos agrícolas. Sin embargo se considera que la principal garan-*
> *"tía es el carácter del prestatario y la debida ejecución de los pla-*
> *"nes para la administración de la granja y manejo del hogar.*
> *"Durante el año fiscal de* 1939-40 *la F. S. A. otorgó un total de*
> *"*$ 93.590.000 *dólares a* 299.999 *familias, en concepto de présta-*
> *"mos de rehabilitación".*

En una encuesta realizada por la F. S. A. a fines de 1939, que abarcaba a 360.015 familias prestatarias típicas (alrededor de 1.800.000 personas), se comprobó que

"en el período comprendido entre el año anterior a la fecha en "que se otorgó el préstamo y el año 1939, el promedio anual de "los ingresos de cada familia se elevó de 375 a 538 dólares, o sea "un aumento de 43 %".

Además se comprobó que

"el valor de los productos alimenticios que estas familias obtuvie-"ron en sus granjas para su propio consumo aumentó de 54 mi-"llones a 89 millones de dólares, o sea de 150 a 247 dólares por "familia. El total de la leche que se produjo para el propio consu-"mo aumentó de 99 a 448 galones, la cantidad de carne de 85 a "447 libras y la de frutas y legumbres en conserva de 51 a 242 "cuartos de galón".

Estas últimas cifras

"pone de relieve los aspectos característicos de la política que se "inauguró mediante los planes para la administración de las gran-"jas, o sea, la dirección de la producción del prestatario hacia el "consumo de la familia en vez de enviarla al mercado. Esta es "una manera segura de aumentar el bienestar de la familia sin "intensificar la competencia de los productos agrícolas en el mer-"cado"

Esta tendencia hacia el tipo granja de subsistencia, permite mejorar el standard del campesino evitando el problema "super-producción" y la competencia que introduce la baja de los precios.

En el Uruguay es adoptable para ciertos "tipos sociales" de colonos. En realidad nuestros escasos problemas de "super-producción" pueden eludirse por otros medios.

Respecto a este programa dijo HENRY A. WALLACE, en mayo de 1940, (citado por (39) :

"Desde luego, al Gobierno le es mucho menos oneroso ayudar a "estas familias a restablecerse en la agricultura que proporcionar-"les asistencia en las ciudades o en los caminos. Desde el punto "de vista social, no puede establecerse la comparación entre los "dos métodos.
"Las labores de asistencia en las ciudades cuestan alrededor de "800 dólares por familia cada año. También obras de asistencia "rural cuestan desde 350 dólares para arriba. La rehabilitación "— incluyendo a ella las pérdidas por falta de pago de los présta-"mos, el costo de la vigilancia y todas las demás partidas — sólo "cuesta alrededor de 72 dólares por familia cada año.
"Las familias que reciben asistencia no por ello se encuentran "en mejor posición para sostenerse después de haberla recibido

"que lo que se encontraban antes. De acuerdo con el programa "de rehabilitación la mayor parte de las familias pueden llegar a "bastarse a sí mismas después de algunos años".

Estas palabras del estadista norteamericano certifican la conveniencia de utilizar el crédito — comprendido el préstamo colonizador — como uno de los mejores instrumentos de mejoramiento social del campesino, que arroja resultados más económicos, más positivos y más estables. Posee, además, la virtud de elevar la moral del asistido, que ve mejorar su standard por su propio esfuerzo, aunque dirigido y sostenido en aquello que no conoce o no posee.

4. — *La acción cooperativa*

Un refrán muy popular expresa que la unión hace la fuerza. Lo que no pueden hacer aisladas unidades débiles, es factible de realizar por el conjunto armónico de esas mismas unidades.

En la actividad económica esa unión se manifiesta por medio de sociedades comerciales, industriales o financieras, que reúnen distintas unidades de trabajo o de capitales. La fórmula más corriente y que más desarrollo ha adquirido, está constituída por la sociedad anónima, formada por la unión de capitales.

La cooperativa es, — por lo contrario — fundamentalmente una unión de hombres dedicados a igual o complementaria actividad. Ni la sociedad anónima prescinde, por supuesto del hombre, ni la cooperativa del capital. Pero mientras en la primera el hombre interesa por los capitales que representa, en la segunda el hombre es el factor básico, y su valor como unidad - parte del todo es independiente del monto de su capital.

En la cooperativa la mayor importancia de la unidad-parte está dada por el volumen de lo que produce, de lo que consume o de lo que circula.

En el medio comercial, industrial o financiero las organizaciones más poderosas son las que se hallan más concentradas. En estos casos puede decirse que la concentración de los capitales señala el índice de su desarrollo.

En el medio agrario-productivo, el fenómeno es idéntico, pero su formación es más difícil. Conspiran contra ello la dispersión geográfica de los medios de acción, la elevada inversión de capitales que se requiere — importancia del capital fundiario —, el dilatado ciclo productivo — menor agilidad de los capitales — y la falta de predisposición en realizar inversiones en una actividad cuyos resultados están influenciados por factores naturales, ajenos — y difícilmente controlables — a la voluntad de los inversio-

nistas. No obstante se ha dado la formación de grandes empresas capitalistas en el medio agrario, especialmente donde han encontrado facilidades o poca resistencia para su instalación.

Nos hemos manifestado, anteriormente, partidarios de la gran empresa agrícola, allí donde los medios económicos y sociales la caracterizan como conveniente. Sin embargo, lo que predomina es la pequeña y mediana empresa,entendida así por su tamaño económico y no por la dimensión de su área. Ello es debido, sin duda, a una causa fundamental y a otra secundaria, pero no menos importante que aquélla. La primera es la propiedad de la tierra. A causa de ello y como consecuencia también de mantener este régimen de tenencia, se ha entendido que la forma de "democratizar la tierra" está determinada por su fraccionamiento constante. La pequeña extensión superficial, y subsidiariamente otras causas (falta de capitales, desconocimiento de la técnica, mal planteamiento de la empresa, deficiente ubicación en el área económica) han fomentado la pequeña empresa agrícola. Secundariamente, el hombre alejado de los centros de población donde eferveсe la cultura, se torna individualista, a costa de repetir solo, — por generaciones —, su lucha frente al medio natural.

En estas circunstancias, las pequeñas empresas no se unen fácilmente, debido a esta última causal, positivamente opuesta al mejor deseo de unión.

La mejor fórmula, para estos casos, estaría dada por aquélla que permitiera la independencia y libertad individual en la unión, sin requerir el aporte de capitales que no se poseen, y dignificando, por otra parte, la labor individual de cada uno, que es lo que más llega a apreciar el labriego. Tal fórmula está dada por la cooperativa.

La cooperativa, pues, tanto en la producción como en la comercialización, suple en elevado grado las ventajas de la gran empresa. Da lugar ella a la concentración de la producción y del consumo, de los capitales y del trabajo. La concentración de productos, ya sean ellos destinados al consumo o a la venta, permite además su conservación, transformación e industrialización.

En las acciones de comercialización es indudable los beneficios de la cooperativa: se suprime — por innecesarios — los intermediarios y se facilita — por la unión en la demanda o en la oferta — operaciones ventajosas en precios y en calidad de productos —. En la acción propiamente productiva — donde el cooperativismo se introduce con más dificultad, pues requiere mayor sacrificio de posición individual frente al interés común — la cooperación manifiesta más notablemente sus ventajas en la utilización común de maquinarias costosas, para la pequeña empresa y en la mejor organización del trabajo, y por ende de la producción.

En la pequeña explotación el empleo de útiles mecánicos significa un mayor costo de producción, debido al elevado porcentaje de capital muerto que gravita en el acto productivo. Esto desaparece en los actos cooperativos, poseyendo aquí la mecanización todas las ventajas que se ponen de manifiesto en las grandes empresas, a saber, menor costo, mayor rendimiento, mejor utilización de mano de obra.

En la pequeña empresa, además, se presentan etapas en el ciclo productivo, por lo general al final del mismo, en el momento de la cosecha, en que la mano de obra propia es insuficiente, debiendo recurrirse al trabajo extraño. La cooperación en este aspecto elimina tal problema, por medio de la asistencia mutua de mano de obra.

En las cooperativas de trabajo agrícola, además, se utiliza mejor las eventuales capacidades personales y se logra la mejor armonización de las características del suelo con la producción a que se le destine.

El cooperativismo mantiene una estrecha relación con la educación.

Esta relación se evidencia en una poderosa y recíproca influencia.

Por un lado la creación de cooperativas exige un cierto nivel previo de cultura de los cooperadores, formada en la comprensión de sus finalidades; por otro lado, las cooperativas

> "*contribuyen* (además) *a formar una educación, basada en la so-*
> "*lidaridad, de amplia repercusión no sólo económica, sino tam-*
> "*bién política y llevan al campo un nuevo espíritu y una nueva*
> "*esperanza de bienestar colectivo*" (15).

Del primer caso es típico ejemplo Dinamarca, país donde el cooperativismo agrario ha encontrado su máxima expresión. Si bien es cierto que cuando este país inició intensamente la formación de cooperativas agrícolas, se vió impulsado a ello por efecto de la formidable competencia que significó, en la segunda mitad del siglo XIX, la presencia de la producción cerealera estadounidense en el mercado mundial, no es menos cierto que la transformación de la economía agraria dinamarquesa por el cooperativismo, fué posible debido a la elevada cultura de su pueblo.

DESBONS explica que cuando el hecho recientemente mencionado sucedió:

> "*los daneses comprendieron al momento que una nueva orienta-*
> "*ción de la producción agrícola se imponía; el menor retraso en-*
> "*trañaba fatalmente la ruina de la clase campesina y, por conse-*
> "*cuencia, de la nación misma.*

"Rápidamente se tomó una decisión: al cultivo de cereales suce- "dió el de las plantas destinadas a la alimentación del ganado".

Pero la leche, la manteca y la crema que de ese ganado se pensaba obtener, debía — para competir en el mercado internacional — tener bajo costo y excelente calidad.

Entonces:

"para evitar el sucumbir en las primeras fases de la lucha, los "productores daneses venían obligados a someterse a la ley de "concentración de los negocios, a proporcionarse material, máqui- "nas y herramientas adaptadas a los progresos de la técnica y se- "gún la expresión consagrada a operar al por mayor".

Nacieron entonces las primeras cooperativas, las de lechería y las de crédito.

"Comprobación importante. — dice Desbons: — *a una necesidad "angustiosa y úrgente se debió el nacimiento de la cooperación "danesa de producción, tipo de la cooperación rural, sin que sus "propagandistas soñasen, ni mucho menos, en modificar, como sus "colegas de Francia, la estructura económica del mundo. Mientras "que los militantes franceses e ingleses aspiraban a convertir la "cooperación en dueña del comercio, después de la industria, y fi- "nalmente de la agricultura, los daneses tomaron un camino inver- "so: comenzaron por la agricultura"* (63).

A principios de este siglo el desarrollo cooperativo en Dinamarca era extraordinario. Los estados subsiguientes dan una idea al respecto.

En 1909:

Las lecherías afiliadas a las cooperativas, comprendían

	154.602	propietarios	y	1.059.359	animales
los mataderos	86.510	"	"	926.886	"
las sociedades de explotación de animales	8.303	"	"	193.923	"
las sociedades de explotación de huevos	48.172	"	"	3.008.059	"
las sociedades de cría de caballos	23.191	"	"	148.090	"
las sociedades de cría de ganados	29.777	"	"	532.955	"
las sociedades de cría de cerdos.	6.824	"	"	94.412	"

(tomado de Desbons)

En 1914:

1.168	lecherías cooperativas agrupaban	a			170.000	adheridos
42	mataderos	”	”	”	88.000	”
9	coop. export. de huevos	”	”	”	52.000	”
Varias	coop. de venta de animales	”		”	9.000	”

(tomado de Desbons)

Prácticamente en 1914 la expansión cooperativista había llegado cerca de sus límites, como se deduce de la información de EDUARDO D. DE ARTEAGA correspondiente a 1941:

> *"Hay* 1.402 *lecherías cooperativas con* 189.000 *miembros y con "un giro anual de* 232 *millones de pesos. El número de propiedades que comprende estas cooperativas alcanza al* 90 % *sobre el "total de propiedades del país"* (47).

DESBONS, alegaba, en el segundo decenio de este siglo:

> *"¡La instrucción!: he aquí el gran artífice de la victoria de las "cooperativas. Por mucho que se repita, no se habrá dicho lo "suficiente acerca de su importancia como elemento primordial, "esencial y capital de la práctica cooperativa"* (63).

Por su parte ARTEAGA, refiriéndose a la influencia de los métodos de divulgación teórico-prácticos de la técnica moderna en el mejoramiento rentable de la producción, dice que

> *"debe admitirse que la instrucción del paisano no bastaría por "sí sola, si éste no viese multiplicarse sus propias posibilidades "económicas y técnicas, gracias a la generalización de la colabo- "ración cooperativista"*

Ocupándose de las Sociedades Cooperativas dice:

> *"Todas esas organizaciones se han desarrollado libremente, sin "intervención de ninguna especie de parte de las autoridades pú- "blicas y, en lo que concierne a las cooperativas propiamente di- "chas, sin ninguna subvención oficial.*
> *"Ellas han sido entera y plenamente obra de la misma población "agrícola, pero nunca se habría logrado tal resultado si ésta no "se encontrase preparada intelectualmente, gracias a un sistema "especial de enseñanza primaria, a la existencia de un gran nú- "mero de Escuelas Agrícolas, y, especialmente, a la institución "típicamente danesa de las Escuelas Superiores Populares"* (47).

Se preconiza, por tanto, para fomentar la acción cooperativa libre, la instrucción de sus bondades desde los bancos de la escuela

primaria. La inclusión de un curso de cooperativismo en la enseñanza secundaria y en la superior agronómica se considera ya como impostergable.

Más importante aún — quizás — que su enseñanza teórica, la experimentación de ella a través de sencillos actos cooperativos, es el factor educativo fundamental en la iniciación cooperativista.

Este modo de acción económica — de relevantes derivaciones sociales — va ganando ambiente en todas partes. En 1936 existía en el mundo entero medio millón de cooperativas agrícolas con unos 45 millones de socios, según dato de la Oficina Internacional del Trabajo (citado por HORNE en (5).

En la actualidad se le asigna tanta importancia al cooperativismo agrario como factor de progreso, que su desarrollo se encuentra indisolublemente ligado a toda clase de reforma agraria.

> "*En los países donde se han llevado a cabo reformas básicas, para*
> "*mejorar su estructura rural y fortalecer la economía, se ha pro-*
> "*ducido, paralelamente, un movimiento acentuado del cooperati-*
> "*vismo, en sus diversas formas*" (5).

Entre las causas opuestas al incremento del cooperativismo agrario, se observa en primer lugar la ignorancia de sus características, lo que tiene relación con el punto recién considerado. La pauta a este respecto está dada por una investigación realizada en la Argentina, y citada por HORNE (5) para conocer las causas de por qué el cooperativismo agrícola no toma más impulso en el país y por qué las cooperativas agrícolas, salvo excepciones, no han alcanzado un desarrollo y potenciabilidad como era de esperarse, dada la bondad del sistema y las indiscutibles ventajas de la unión; se llegó a estas conclusiones:

a) Ignorancia del cooperativismo
b) Falta de colaboración oficial
c) Actual situación económica (crisis, desocupación etc.)
d) Latifundios y ausencia de títulos de propiedad de los agricultores.

Una cuestión también de influencia es la que se vincula con la existencia de dirigentes capaces para estar al frente de cooperativas.

> "*La administración* (de la cooperativa) *requiere cualidades parti-*
> "*culares y una educación especial.*
> "*En las cooperativas de producción* (de Dinamarca) *los directo-*
> "*res técnicos son siempre reclutados entre titulares diplomados*
> "*como garantía de sus aptitudes, secundados por consejeros del*
> "*Estado y reciben sueldos como los buenos empleados: las coope-*
> "*rativas pagan bien, pero reclaman estar bien servidas*" (63).

HORNE dice que

"falta personal competente en las cooperativas"

y comparte la opinión de ISAAC KAPLAN respecto a que

"las principales causas del fracaso de algunas cooperativas se "debe a que se habían desviado de los principios cooperativistas y "pretendieron adoptar la pauta del comercio privado" (5).

Se ha inferido de ellos que, a la manera de las Sociedades Anónimas, las cooperativas deben estar fiscalizadas por el Estado, y aún intervenidas directamente, a título de asistencia inicial, proporcionándoseles personal competente para su dirección.

Tal problema ha sido objeto de continuas controversias, defendiendo la libertad de las cooperativas los doctrinarios y los realistas, propiciando un cambio en ese punto.

Actualmente los hechos han dado la razón a los últimos, ganando en la práctica, tal posición, cada vez más adeptos.

Sin duda que el principio teórico, fundamental, de la cooperación es que debe ser libre. Sin embargo, se llega a aceptar la acción directa del Estado, en el fomento del cooperativismo.

En el III Congreso Argentino de Cooperación, DIAZ ARANA, citado por HORNE, expresa que

"no podemos desconocer la necesaria y oportuna acción directa, "rectificadora o estimulante del Estado" (5).

El antecedente expuesto revela que ya en los mismos reductos doctrinarios la tesis teórica va siendo desplazada.

Donde la realidad — política y económica — haya impuesto en mayor grado la necesidad de la intervención del Estado, sea, quizás, en Rusia.

En este país, después del año 30, cuando se inicia la "nueva política económica" (N. E. P.) y se renuncia a proletarizar la población campesina, en base a la constitución de únicamente empresas agrarias del Estado (sovjoses), se modifica el koljos (empresa agraria colectiva) convirtiéndola, se expresa DOMANEVSKAIA,

"en una cooperativa de producción de índole peculiar, que actúa "bajo la enérgica influencia del Estado" (31).

Se llegaba, inclusive a hacer compulsivo el ingreso al koljos.

"Esta coacción en el origen de los koljoses y la intromisión del "Estado en la actividad koljósica comunican a estas empresas co- "lectivas rasgos característicos que las diferencian de las coope-

"rativas corrientes. Pero no obstante trabajar los koljoses de mo-"do distinto que los propietarios individuales o los bienes del Es-"tado, funcionan sobre la base de la organización comunal del "trabajo de los distintos productos exactamente igual que las coo-"perativas de producción" (31).

Empero lo expuesto, en otros países de estructura diferente al soviético, se llega también a imponer obligatoriedad en la formación de cooperativas, y una fuerte intervención del Estado. Esto sucede, por lo general, cuando el cooperativismo integra la formación de una obra colonizadora.

La formación de cooperativas, entonces, puede ser facultativa u obligatoria.

"Las reformas (agrarias) *modernas la implantan en una forma "u otra"*. (15).

Un ejemplo cercano y concreto nos lo ofrece Chile, en el artículo 65 de la ley de creación de la Caja de Colonización Agrícola, que dice:

"Por el hecho de formarse una colonia de parcelas, se entenderá "constituída por los interesados una cooperativa agrícola" (art. "64),

que será administrada por un gerente designado por la Caja, mientras ella sea acreedora de la cooperativa (art. 65).

En nuestro país IRIBARREN ha manifestado que

"La cooperación debe ser impuesta coercitivamente" (56),

y políticas de las tendencias más extremas comparten, en cierto grado tal opinión; por un lado el líder socialista FRUGONI apunta imperativamente en el Art. 25 de su proyecto de reforma agraria que en las explotaciones colectivas

"Se formarán cooperativas de agricultores o sindicatos de traba-"jadores agrícolas" (14),

mientras que el legislador VIGLIOLA (68), del opuesto polo político, aplica el mismo temperamento en un proyecto sobre organización agropecuaria incluyendo en el art. 4. inc. B el siguiente texto:

"Las colonias trabajarán bajo el régimen cooperativo en la pro-"ducción y comercialización de la misma".

El proyecto de Reforma Agraria impone la fiscalización de las

cooperativas agrarias, las que deben aceptar las críticas de los organismos pertinentes, pudiendo ser asistidas con un empleado idóneo en contabilidad y cooperativismo, que será designado por una oficina del Estado (art. 227).

Ultimamente, un anteproyecto del Directorio del Banco Hipotecario del Uruguay, transformando la Sección Fomento Rural y Colonización en Departamento de Colonización, expresa en su art. 16.

> *"El Departamento de Colonización tendrá derecho a intervenir "en la dirección y administración de estas cooperativas* (las for-"madas en las Colonias) *en la forma que se establecerá en la re-"glamentación respectiva mientras no estén canceladas totalmen-"te las sumas que adeudan al Departamento por cualquier con-"cepto".*

Se acepta, por tanto, como conveniente la intervención del Estado en la formación y funcionamiento de las cooperativas agrarias, pudiendo llegar — en la colonización — hasta asumir su dirección técnica y aún administrativa, con cierta latitud.

5. — *El seguro agrícola*

El seguro es una fórmula que permite atenuar los riesgos de capitales factibles de ser destruídos por eventuales peligros, y los que conspiran contra la firmeza de ingresos regulares. El seguro, por consiguiente, tiende a dar solución de continuidad a la fuente de ingresos del productor.

El seguro, pues, actúa no sólo como fórmula que permite la reposición de daños físicos, sino también como garantía de quebrantos económicos respaldando una base permanente de ingresos. Este es otro de los problemas más serios del seguro agrícola que propende a la estabilidad de las ganancias del productor, frente a los riesgos de la comercialización de sus productos. El seguro, aquí desempeña funciones de regulador de precios.

El seguro es tanto más caro y dificultoso, como factores incontrolables por el hombre intervengan en la posibilidad del daño. En la empresa agrícola este margen de riesgo incontrolable es muy grande por cuanto la intervención de elementos naturales en el éxito de su función productiva, es totalmente imprescindible.

Así los riesgos por daños físicos pueden derivar de una inclemencia climática, o por la invasión de los cultivos por plagas de muy difícil control. Los riesgos por daño económico son consecuencias de esos mismos factores que provocan desniveles en la producción; de ahí que el daño económico se manifieste tanto por merma como por exceso de cosecha; en ambos casos puede darse la probabilidad de que la consecuente alteración del precio se tra-

duzca en un ingreso por debajo de lo normal, amén que esas oscilaciones extremas en las cotizaciones y en los volúmenes, conspiran contra la organización estable de la producción.

En la producción agraria el margen de riesgos disminuye a medida que la técnica y la organización del hombre se perfeccionan.

Así, un buen planteamiento de la empresa agrícola, una ordenada diversificación productiva, una capacitada dirección técnica, una suficiente disponibilidad de crédito, una adecuada acción del Estado y mil otras acciones, contrarrestan en mucho el áleas productivo. Empero, aún cuando esa técnica y esa organización que se manifiesta en tantas distintas formas, pudiera llegar al máximo de perfección, siempre restaría un considerable porcentaje de riesgo computable a los elementos naturales, que se refleja fuertemente en la economía del productor así como en la de la nación.

En cuanto a la primera es incuestionable que el seguro interesa como estabilizador de ingresos; en cuanto a la segunda, interesa como normalizador de mercados, a efecto de eludir las contingencias que la repercusión de una producción irregular manifiesta en el consumo, — y que también se hace notar, en los procesos intermedíos de comercialización, transporte e industrialización.

Las características de las materias objeto de seguro en la agricultura (bio-fisiológicas) y las propias de la dispersa área de seguro, que presenta una muy vinculada relación con las modalidades climáticas de cada zona y su peculiar influencia en cada forma productiva, hacen que el seguro agrícola requiera una técnica especial, que se aparta de las modalidades clásicas.

GOMEZ HAEDO y SOARES NETTO explican las primeras de la siguiente manera:

> *"Entre el instante en que un riesgo cualquiera realiza su obra "de destrucción sobre el vegetal y el término en que éste complé- "ta su obra de producción de riqueza, media un período en que la "fisiología vegetal lucha por reparar la obra de destrucción, triun- "fando muchas veces o atenuando considerablemente las pérdidas. "El daño terrible del mismo granizo que da, si se examina a las po- "cas horas de ocurrido, una impresión de desastre cuando toma la "planta en estado verde, se atenúa para el rendimiento final. — "Una porción de todo seguro agrícola cuando el siniestro ocu- "rre en períodos anteriores a la maduración, corre en gran par- "te a cargo de la naturaleza. — Es natural que una persistencia "de daños concurrentes puede juntar efectos, pero también no de- "be olvidarse que no todos son concurrentes ni afectan las mis- "mas funciones fisiológicas del vegetal. — Fenómenos meteoroló- "gicos posteriores pueden obrar agravando en ciertos casos, pero "en general atenuando perjuicios y ello se basa en la acción favo- "rable, en la estación favorable, en que la reposición se realiza y "en que la planta realiza su ciclo final productivo. — El proble-*

"ma adquiere así sutilidades de todo orden que pueden escapar pa-"ra la Técnica del Seguro a las Tablas Clásicas de Estadísticas, "normales en la apreciación de riesgos comunes" (83).

En cuanto a lo relacionado con el "área de seguro", expresan los mismos autores; — ocupándose también de nuestro Banco de Seguros del Estado — que

"El principio básico del seguro, que es la multiplicidad de asegu-"rados, no se cumple para nuestro Banco de Seguros. Por más "que haya realizado su propaganda, no puede asegurar en todo "el país, sino donde existen chacras: y es un hecho evidente que "nuestra agricultura abarca la zona Sur y mitad de la zona cen-"tral, y sólo en forma muy discontínua el litoral hasta Paysandú" "(83).

Los citados autores, que preconizan la creación del seguro agrícola integral, se declaran partidarios de la obligatoriedad total del seguro, y a ese efecto traen a colación unas palabras del Dr. EMILIO LAHITE, expresando que

"Si el seguro contra toda clase de riesgos fuera posible, la única "forma de realizarlo sería la del seguro obligatorio".

El seguro agrícola, aparte de sus modalidades intrínsecas, requiere multiplicidad de asegurados en zonas de distinta reacción frente a una misma manifestación climática. Esto último se logra, únicamente, estableciendo el seguro obligatorio.

En Estados Unidos se ha llegado a la aplicación de una interesante fórmula de seguro agrícola no obligatorio, sobre cultivos de granos, especialmente sobre cultivos de trigo.

La finalidad del mismo es lograr la estabilización de ingresos del agricultor y la estabilización en la oferta de la producción triguera.

Sus bases se asientan en los hechos derivados de años de gran producción con precios bajos y de años de poca producción con precios elevados. Para el agricultor esos ciclos de gran producción y pequeña producción se traducían por lo general en mayor ingreso y menor ingreso; para el mercado nacional, en exceso de trigo y en escasez de trigo.

El problema de la economía individual del agricultor se contempló fijando un límite que demarcara la pérdida de la ganancia, cuyo límite se estableció a través de métodos asentados en estadísticas de zonas y en estadísticas individuales. Cuando la producción del agricultor está por debajo del límite se le abona el seguro; cuando está por encima, debe pagar su cuota anual de seguro, que podrá ser efectiva en su equivalencia de trigo.

En cuanto al problema del mercado nacional, en los años de buena producción y bajos precios, — cuando no había necesidad de abonar el seguro — el Estado almacenaba trigo que los agricultores le remitían por concepto de pago de cuota, o invertían en comprar trigo el dinero percibido por tal concepto. En años contrarios, el Estado vuelca al mercado en trigo el equivalente a seguros abonados. Sucede así que en años de gran producción el Estado substrae del mercado un volumen determinado de trigo, que almacena y que en años de escasez devuelve a las necesidades del consumo.

Esta importantísima función que cumple el seguro agrícola en Norte América se ha visto entorpecida en cierto grado por defectos de aplicación y quizás, por la falta de obligatoriedad, que reduce los beneficios del sistema, desde que el número de asegurados y el número de hectáreas de trigo aseguradas es muy variable. Actualmente se estudian fórmulas de perfeccionamiento.

En la colonización el seguro agrícola puede presentarse como tal, o puede adoptar otras formas.

Una de ellas está constituída por el llamado "fondo de reservas", "fondo de ahorro" o "fondo de previsión". Este fondo se integra por cuotas anuales obligatorias y variables, dependientes del resultado del año económico, cuyo monto es fijado por el ente colonizador para cada caso. La suma así reunida se destina, por lo general, a amortizaciones extraordinarias o al pago de los servicios en años de producción deficitaria por factores adversos ajenos al colono. Es un modo de seguro que atiende especialmente el pago de la renta de la tierra, la cuota hipotecaria en el caso de adquisición del fundo, y también, en algunos casos, otras obligaciones contraídas con el instituto colonizador.

El Centro Argentino de Ingenieros Agrónomos, en Memorial presentado a la Cámara de Diputados de la nación, en ocasión de discutirse el proyecto de creación del Consejo Agrario Nacional, propuso que el 10 % del precio de venta exigido al contado se aplique

> *"al pago de una prima única de seguro sobre los saldos hipoteca-*
> *"rios. Familias de compradores de edades medias tendrán cubier-*
> *"to el máximo riesgo de pérdida del jefe de la explotación; en todo*
> *"caso les servirá para reducir considerablemente la deuda que que-*
> *"de a cargo de los sucesores. Para el Consejo tendría la ventaja*
> *"de permitirle la rápida recuperación de su capital".*

Más adelante — en el mismo documento — insiste y vuelve a proponer

> *"que el pago de la cuota inicial sea empleado en cubrir la prima*
> "única de un seguro de vida sobre saldos hiqotecarios.

"...Un régimen de seguro sobre los saldos hipotecarios que en caso "de fallecimiento del titular del derecho libera a sus descendien- "tes de toda deuda o que por lo menos deje ésta reducida a lími- "tes tales que no entrañe un riesgo ni para los sucesores ni para "el Consejo. — Para este seguro, que es aplicado por el Monte- "pío Civil de la Provincia de Buenos Aires en sus préstamos para "construcciones, se aconseja emplear preferentemente el tipo a "prima única, lo que se exigiría al adjudicarse el lote aplicando "a ese objeto total o parcialmente el importe de la cuota inicial. "Ello entrañaría un leve aumento en el monto de los servicios en "proporción al aumento de la deuda que implicaría el cambio de "destino de la cuota inicial, pero este pequeño sacrificio estaría "ampliamente compensado con los beneficios que su instalación "conforta" (78).

Sin duda que los modos de seguro agrícola expresados en "fondo de previsión" y en "prima única de un seguro de vida sobre los saldos hipotecarios" son interesantes de ser contemplados por el organismo colonizador, pero ello no debe obviar para que el Estado — o en su defecto el citado organismo — instituya fórmulas de seguros agrícolas integrales y obligatorios, que en un plan colonizador de amplias proyecciones poseería también las ventajas de "multiplicidad de asegurados" y de "compensación de riesgo" por la existencia de predios asegurados en distintas zonas con distinta intensidad y frecuencia de daños.

CAPITULO VII

EL MEDIO SOCIAL

1. — *El bienestar*

Podemos considerar que el medio social que rodea al colono está formado tanto por sus condiciones económicas y culturales, como por su vida de relaciones. Esto último, propio del hombre, que es un animal social, adquiere su mayor plenitud a la medida en que puede apoyarse en una sólida capacidad de ganancias y en una buena preparación cultural.

Desde luego que los conglomerados humanos crean con mayores posibilidades un mejor medio social, pues son propicios a una intensa vida de relación y a un aprovechamiento más integral — y por ello económico — de las comodidades que en el hombre civilizado tienen sello de verdaderas necesidades. De ahí que en los pueblos y ciudades la vida social sea más rica que en el campo, donde la gente vive más alejada físicamente. Ello no nos debe permitir que aceptemos como axiomática una marcada diferenciación entre la vida citadina y la rural, sino que nos debe ayudar a comprender que si bien el hombre — cualquiera sea su ubicación y trabajo — merece una vida aceptable, sus características pueden presentar variantes adaptadas al ambiente en que se mueve.

Por lo común, en países poco desarrollados, se manifiesta un irritante desnivel entre los dos ambientes de que nos ocupamos. Tal es, en realidad, lo que acontece en nuestro país, y que ha sido fuente de vigorosas censuras, evidenciando la fuga a la ciudad que por tal motivo se provoca.

En mérito a las finalidades que persigue la colonización — bienestar econónimo y social de la población — debe pensarse que cualquier programación colonizadora debe incluir la adopción de medidas tendientes a ofrecer atractivas condiciones de vida al colono y su familia.

En lo fundamental, ello está dado por buenos medios de comunicaciones (ferrocarriles, carreteras, canales, correos, teléfonos, telégrafos, prensa radio, etc.) que anulan el aislamiento del hombre de campo, y también, por la concentración de oficinas de servicios públicos y privados (administrativas, judiciales, policiales, educacionales, higiénicas, comerciales, bancarias, etc.), que pueden nacer, sin duda donde los núcleos colónicos sean bien organizados.

Donde sea factible la aplicación de la electricidad en el medio rural, el confort posee una mejor oportunidad de introducirse en la vida familiar del colono.

Debe buscarse a toda costa hacer agradable la vida en el campo, pues el hombre necesita cierto número de satisfacciones de bienestar.

> *"Se hace necesario propender a que los productores del interior "se asienten permanentemente en los medios que habitan; y esto "se consigue rodeándolos de condiciones de vida aceptables, que "acorten la enorme diferencia que existe entre el nivel de vida del "trabajador urbano y el de la campaña y estableciendo los estímu- "los necesarios que permitan a los productores del interior, abri- "gar cuando menos la esperanza de modificar su situación"* (2).

No debe olvidarse, por tanto, la instalación de bibliotecas, la realización de actos culturales y artísticos (conferencias, teatro, música, cine, exposiciones) y, además, la programación de las diversiones de sociabilidad (bailes, fiestas, reuniones) y la oportunidad de efectuar deporte (gimnasios, canchas, pistas, etc.).

Todo esto es de capital importancia en la colonización, donde el valor humano debe ser constantemente jerarquizado. Debe afirmarse, por ende, que la creación y mantenimiento de un adecuado medio social en la colonización es factor que no puede estar ausente en ningún plan de medianas pretensiones.

2. — *La vivienda*

En la explotación agraria el ambiente familiar es el clima perfecto de la vida social y la fuente de las más sagradas satisfacciones para el colono.

Merece aquél, sin duda, un marco adecuado, y éste no es otro que la vivienda, y el confort que ella pueda proporcionar.

La vivienda entonces es algo más que techo y abrigo. Es lugar de descanso para el trabajador y el asiento de la vida familiar.

La habitación del colono, pues, debe reunir todas las condiciones indispensables para una vida higiénica, sana, alegre, cómoda y segura. Pero debe ser también, a la vez, sencilla y económica, cualidades que no están reñidas, por supuesto, con aquellas otras recién citadas.

Las organizaciones colonizadoras más perfectas no olvidan en ningún momento este importante detalle, y su ejecución se realiza directamente, o por cuenta del colono — a efectos de adaptar la vivienda a las necesidades o deseos de su familia —, asistido parcial o integralmente por créditos otorgados a ese efecto. De cualquier manera la vivienda debe utilizar los materiales más cercanos y económicos, y realizarse bajo la tutela técnica del ente colonizador.

Es común y conveniente poseer toda una variada muestra de casas standard, a objeto de reducir en lo posible — por la utilización generalizada de iguales tipos de materiales o accesorios — los costos de construcción, y de manera de evitar proyectos caprichosos e irracionales.

Desde luego que las pretensiones de mejor vivienda tienen que relacionarse con la capacidad productiva del predio, de modo que ella no pueda considerarse una donación al colono, sino el fruto logrado por medio de inversiones derivadas de sus ganancias.

El proyecto de FRUGONI encomienda al Instituto de Reforma Agraria el estudio de

> *"tipos standard de viviendas, que impondrá como mínimun exi-"gible a los ocupantes de las tierras, según las necesidades y posi-"bilidades económicas de las explotaciones"* (14).

En los lotes colonizados por otro régimen de tenencia distinto al de propiedad, tampoco debe faltar la habitación con los requisitos expresados más arriba.

3. — *Instrucción y Educación*

Es indudable que la apreciación y utilización de diversas medidas de bienestar social guardan cierta proporcionalidad en el nivel cultural de los hombres.

Sabemos que la ignorancia es el principal enemigo de la higiene y la salud, y sabemos que sin éstas la dignificación del hombre se ve dificultada.

La instrucción de los rudimentos de la enseñanza primaria debe completarse, para conseguir nuestro propósito, con la educación del niño en la salud personal y colectiva y para el bienestar social.

En la colonización tal aspecto es más importante aún, pues el medio campesino es el más pobre a ese respecto, y porque ella ofrece los medios para obtenerlo.

Esta obra, como se comprenderá, debe iniciarse en la escuela primaria. Todo núcleo colónico, por tanto, debe contar, en su momento, con una escuela.

Empero, la escuela rural tal como se vé hoy día sería incapaz, por deficiencia, de actuar en el sentido expresado. Esta situación tiende a modificarse, pero es conveniente decir dos palabras respecto a la orientación más acertada a los fines de la colonización.

Se preconiza, por algunos, la transformación de la escuela primaria rural en un centro de enseñanza agraria con el propósito, se alega, de crear hábitos de trabajo, de introducir al niño en la aplicación de la técnica agrícola y de adaptar la enseñanza al medio donde actúa.

Entendemos, no obstante, con el Maestro NIEMANN,

> *"que hacer una escuela útil que engrane en el desenvolvimiento "social, sirviendo de instrumento de evolución del medio en que "funciona, no significa que en un medio agrícola la escuela debe "ser una escuela de agricultores o para formar agricultores, que "en un medio ganadero debe formar peones de estancia o gana-"deros, y en una zona minera deben formarse picapedreros o es-"pecialistas en ese tipo de tareas y sus anexos"* (79).

Debe entenderse que en un régimen de libertades individuales, en una sociedad libre, no podemos pretender ser dueños del destino de los niños, lo que nos llevaría a subvertir los principios más esenciales de la civilización humana.

> *"El niño, en su edad escolar, debe ser* niño. *— Nada más. Y del "niño no tenemos nada que formar. — Al niño tenemos que hacer-"le un ambiente adecuado para que él mismo se forme su perso-"nalidad conciente.*
> *"Lo que debemos preparar al niño, es un ambiente de trabajo, de "observación, de moral, de superación intelectual, para que se de-"sarrollen todas las aptitudes posibles, según su capacidad físi-"ca y mental"* (79).

Debemos ir, por tanto, hacia una escuela

> *"distinta a la actual que luchará con otras armas y bregará por "otros fines. — Y eso sucederá el día en que se comprenda que "más importante aún que la función intelectual de la analfabeti-"zación del campo, es la superación social de éste; nuevos hábitos "de vida, desde la alimentación hasta la vivienda, hasta la higie-"ne personal; hábitos de trabajo, inquietudes culturales"* (13).

Ocupándose de la dignificación del niño — que es el más vital valor de futuro — y de la organización de la escuela actual dice JULIO CASTRO:

> *"Ha habido siempre una mística intelectualista que a veces resul-"ta hasta un tanto irritante. — Esa mística — porque de algún "modo hay qque llamarla — es lo que lleva a encontrar en el anal-"fabetismo el mal más grave, el más terrible, el que primero hay*

"que combatir. — Y contra eso hay que reaccionar: Hay muchas "cosas más importantes que enseñar a leer y escribir y que la "escuela bien orientada debe hacer...
"Hay que darles a los seres que allí miserablemente habitan (en "los rancheríos), *la conciencia de que son seres humanos, capaces, "como nosotros, de gozar una vida más digna y más decente"* (13).

Concretando luego expresa que

"La realidad que ofrece el panorama de la escuela en su estado "actual — especialmente en el medio rural — es el siguiente: una "escuela inadecuada a la vida que la rodea; un maestro socialmen- "te inadaptado al medio; una enseñanza y una orientación des- "vinculada con las necesidades sociales que la circundan" (13).

El concepto de la adaptación del medio, "leif motiv" de los que preconizan una escuela especializada, debe entenderse como la escuela actuando "dentro" de ese medio, con él y a través suyo, desprendida de la mentalidad urbana, consubstanciada en dolores y esperanzas con el ambiente que le rodea, para tratar de calmar y suprimir los primeros y buscar de lograr la realización de las segundas.

'Hay el concepto preciso y acabado de que la escuela debe superar "el medio, ideal que no se discute. — Pero se olvida que para que "la escuela realice obra eficaz, lo primero que tiene que hacer es, "precisamente, buscar contacto con el medio; empaparse de él, y "luego sí, buscar el camino del proceso de superación" (13).

La labor educacional no debe concluir con el ciclo escolar, sino prolongarse en cursos post-escolares, de orientación vocacional, cultural o técnica, permitiendo así perfeccionar la enseñanza y educación primaria; de lo contrario

"El proceso de analfabetización, la vuelta al analfabetismo, se "ve favorecida; primero por la falta absoluta de una acción cul- "tural post-escolar y, segundo, por la falta de adecuación que hay "generalmente entre lo que la escuela ha enseñado y lo que la vi- "da exige" (13).

La enseñanza media, por otro lado, — de humanización y no de preparación para el ingreso a las carreras liberales — debe también acercarse al campo en su ubicación física y en su contenido espiritual. Debe evitarse el intelectualismo de su cultura, por otra parte, como opina el ya citado pedagogo. Esta tendencia, en los alumnos liceales del interior los lleva

"a desarraigarse de su medio y a sentir una mayor decepción fren- "te a la realidad que les toca vivir.

"En vez de armarlos para la vida, los desarma. — Les da una pre-"paración que puede contribuir grandemente a la formación per-"sonal, pero que choca violentamente en el medio exterior" (13).

Además, una colonización de relativa envergadura, que crea concentraciones humanas, debe facilitar la instalación de escuelas de técnica agraria, como un medio de perfeccionar los métodos productivos y preparar los eventuales futuros colonos para la mejor asimilación de las directrices técnicas que se impartan. Es que no basta con proveer de medios materiales, solamente, al colono; son también factores importantes la instrucción general y la enseñanza especializada. En México, la experiencia demostró que la redistribución de la tierra, por sí sólo no era suficiente;

"había tierras para los trabajadores del campo, pero éstos se en-"contraban imposibilitados para hacerlas producir con los anti-"guos elementos a su alcance. — Esta situación hizo ver la nece-"sidad de refaccionar a los ejidos, estableciéndose después el cré-"dito ejidal al mismo tiempo que se impulsaba la educación gene-"ral y la enseñanza agrícola, auxiliares valiosísimos para cimen-"tar en bases firmes y perdurables las conquistas que los campe-"sinos habían alcanzado" (42).

El alto grado de perfeccionamiento de la producción agrícola en Dinamarca, es obra de sus afamadas Escuelas Superiores Populares, que en 1938 alcanzaban el número de 60, con una asistencia de 6.400 alumnos, de ellos 3.500 varones y 2.900 mujeres.

"Estas escuelas han llenado un rol extremadamente importante "en el desarrollo intelectual de la juventud de las campañas, con-"tribuyendo al mejoramiento de su situación económica, difun-"diendo métodos perfeccionados en materia agrícola y ganadera "y sobre todo, factor importantísimo, fomentando el movimiento "cooperativo" (47).

4. — *Obras y servicios públicos*

El medio social se vé perfeccionado por las obras que el Estado ejecuta. La instalación de servicios públicos allí donde la colonización forme núcleos de población importantes, es coadyuvante también a ese fin.

Todas las obras que el Estado realice en la campaña, cualquiera sea su índole — caminos, puentes, hospitales, plantas hidroeléctricas, escuelas, bibliotecas, oficinas de seguro social, agencias fiscales, sucursales bancarias, etc. — deben sincronizarse con la colonización. No tendría objeto, por ejemplo, trazar un camino en una zona de poca actividad agraria, como sería contraproducente proyectar la creación de una colonia donde no hay medios

de transporte, ni existe programación al respecto. Por otro lado, si el Estado se propone, pongamos por caso, realizar obras de riego, parecería lógico que no dejara al margen de esos beneficios a los núcleos colónicos ya constituidos y que fueran aptos para su aprovechamiento.

El régimen fascita de Italia relacionó sus obras públicas con el problema de la colonización en tal forma, que su más importante gestión, la "Bonifica Integrale", consistió

> *"en el saneamiento y mejoramiento territorial especialmente de las "tierras estériles, malsanas, pantanosas o secas en demasía con el "objeto de convertirlas en aptas para la producción"* (2).

BARANELLI (G. C. Baranelli, "La Bonifica Integrale" citado por REINOLDI (2), dice a este respecto que

> *"la colonización está pues ligada tan estrechamente con el mejo- "ramiento integral, que la primera categoría de mejoras, — aqué- "lla en la cual el Estado contribuye en forma más amplia, — es- "tá precisamente constituida por las tierras en las cuales el fin "predominante del mejoramiento es la colonización".*

La asistencia en la sanidad e higiene públicas tampoco puede ser indiferente a la colonización.

En una palabra, ninguna obra o servicio público deben ser ajenos a la obra colonizadora, ni estar ausente de ella — en el grado de su requerimiento — ni deben ser ejecutados o instalados sin la previa consulta a sus necesidades presentes y futuras.

CAPITULO VIII

LA DIRECCION TECNICA

1. — *Orientación o dirección*

Existe la idea generalizada de que la colonización no debe quedar librada al azar, sino estar sujeta al cumplimiento de ciertas normas básicas, entre las que nunca falta, por considerársele justamente como imprescindible, el respeto a determinadas de ellas, técnicas, cuya ausencia en el medio agrario son precisamente las que originan ordenamientos económicos rurales, como lo es la colonización.

La unanimidad de pareceres al respecto se ve resentida únicamente en lo relativo a la latitud de las obligaciones que impongan esas normas. Mientras hay quienes opinan la conveniencia de otorgar la mayor libertad al colono, el que sólo debe escuchar los consejos y las orientaciones técnicas que se impartan, y decidir por sí el grado de su aplicación, existen quienes se manifiestan decididos partidarios de una sujeción enérgica de las actividades del colono a las directrices emanadas del ente colonizador. Los primeros entienden que debe estimularse la iniciativa individual, que se sentiría coaccionada bajo un régimen de dirección; los segundos estiman que la colonización tiene un importante fin de bienestar colectivo que no debe arriesgarse en mérito a una libertad individual que puede ser lesiva a ese interés general, cuanto más en quienes no poseen el conocimiento de los métodos más adecuados de organización económica individual, ni pueden concebir — por falta del concepto del todo — ciertas conveniencias en la armonización global de la actividad nacional.

El Ingº LLOVET, que posee suficiente experiencia en la dirección de la colonización del país, opina que

> *"no es posible por la vía del simple consejo, que el colono escucha "o no, que sigue cuando se le da gusto y gana, que podrá lograrse "esa intensificación técnicamente encarada de nuestra producción. "Es menester que mientras subsista el préstamo de alto porcen-"taje, y el colono reciba del Estado un tratamiento generoso, que-"de obligado a seguir las directivas generales que los técnicos de "la Institución Colonizadora les indiquen...*
> *"En nuestro concepto "la explotación de los predios de acuerdo con "las directivas que para cada caso formularía el Banco Hipoteca-"rio", es un principio fundamental, si se quiere encauzar la pro-"ducción siguiendo normas técnicas, de acuerdo con las necesida-"des reales del país, tanto en lo que respecta al consumo interno, "como a la exportación de nuestra producción"* (35).

Debe admitirse que desde que la superficie de cada predio responde a un tipo de explotación que ha sido estudiado previamente por el organismo colonizador, es menester que éste tenga la facultad de imponer las normas que correspondan a ese tipo, porque de lo contrario, toda la obra preparatoria podría anularse al darse un destino distinto, cuando no contrario, al dispuesto con antelación.

A medida que los planes colonizadores son más amplios y completos, asumiendo características de una verdadera y general ordenación agraria nacional, más se acentúa la necesidad de dirigir su desenvolvimiento.

El Catedrático de Economía y Finanzas Dr. QUIJANO, refiriéndose a una colonización con carácter de reforma agraria expresa:

> *"No concebimos la Reforma Agraria sino como una tentativa de "economía auténticamente dirigida. — El país, por sus condicio- "nes — extensión territorial reducida, escesa población, facilidad "relativa de comunicaciones — se presta además para ello"* (18).

Acciones de volumen de esta naturaleza exigen un comando con facultades suficientes.

> *"Dirección única para la política agraria, y política agraria diri- "gida, tal es la primera e imprescindible etapa a cumplir"* (18).

En el título siguiente ofrecemos una idea de la extensión que ha adquirido el reconocimiento de la necesidad de la dirección técnica de la colonización.

2. — *Necesidad de la dirección técnica*

Cuando hemos hablado de la limitación del derecho de propiedad de la tierra, nos referimos a la necesidad del contralor del Estado en su uso, para evitar su deterioro (erosión, empobrecimiento) o para determinar su mejor uso.

PALACIOS, al discutirse la ley argentina de colonización decía que quien acepta la tierra en tan liberales condiciones

> *"puede aceptar limitaciones contractuales al derecho de propiedad, "como la prohibición de dedicar toda la superficie a un sólo culti- "vo o de dedicarla al que resultare adecuado a la conveniencia de "la región o del país, etc."* (14).

AZPEITIA, al ocuparse del problema agrario español, también confirma esa necesidad:

"No es suficiente con regular el derecho de propiedad sobre la tie-"rra, porque tal derecho es un medio para lograr un fin.
"Lo esencial es que éste se realice y progrese engrandecido, por-"que a su vez afecta a intereses más amplios, que trascienden a la "órbita del derecho de propiedad, a la producción, cuya natura-"leza peculiar repercute en todas las manifestaciones de la vida "económica.
"Por eso al lado de las normas jurídicas y sociales que regulen "el derecho de propiedad privada sobre la tierra, hace falta una "eficaz ordenación de la técnica agraria" (57).

Se exige, pues, la aplicación de la dirección técnica en el uso de la tierra. Hemos visto también, que el crédito dirigido impone una dirección técnica en su destino. Recordemos solamente, que la supeditación del otorgamiento de crédito a la aplicación de métodos racionales de trabajo agrícola, se viene aplicando en Estados Unidos desde 1935 por la Administración de restablecimiento ("Resettlement Administration") y posteriormente por la Administración de la Seguridad Campesina ("Farm Security Administration") que aplica al crédito dirigido en forma integral (24).

Se impone la dirección técnica, dado que, como dice el Profesor Argentino EMILIO A. CONI,

"La colonización es una función técnica que exige conocimientos "y experiencia y donde la improvisación puede causar perjuicios "considerables al Estado y al país" (36).

MARTINEZ DE BUJANDA, comentando la Reforma Agraria de la España Republicana, revela la importancia que se le había asignado a la faz técnica:

"La ley dicta normas para que la Reforma no se circunscriba a "un mero reparto de tierras, a unos millares de hacendados, para "su cultivo individual o colectivo, sino que busca otras finalidades "más importantes que tienden, sin dejar de beneficiar al sujeto "activo poseedor de la tierra, a mejorar y transformar el cultivo "acrecentando la riqueza agrícola nacional.
"En efecto, las tierras expropiadas, con sujeción a la Base 12 *"se aplican a la parcelación y distribución entre los campesinos "y Sociedades de obreros agrícolas, a la creación de nuevos nú-"cleos urbanos y de lo que la ley llama "hogar del campesino", "con casa y huerto contiguo, pero, se preocupa que las fincas que "se afectan sean destinadas al fin debido, impidiendo roturacio-"nes de terrenos impropios para un cultivo determinado e impo-"niendo la obligación de cultivar aquellos productos que el clima "y la calidad de la tierra aconsejan"* (65).

El artículo 67 de la Ley de creación de la Caja de Colonización Agrícola de Chile, contiene severas disposiciones relacionadas con la dirección técnica.

"...las parcelas quedarán bajo la dirección de la Caja, hasta que "los colonos hayan pagado el valor total de sus deudas, y podrá "la Caja, además, establecer en los contratos de venta, la obliga- "ción de los colonos de destinar parte de las superficies de las par- "celas a los cultivos que indique y bajo las instrucciones que im- "parta" (27).

El reglamento respectivo es más explícito. Dice su artículo 81:

"La explotación de cada colonia se hará de acuerdo con el plan "que haya servido para organizarla.
"Este plan se desarrollará por medios de programas de explota- "ción que contemplarán las modificaciones que las circunstancias "recomienden introducir al plan primitivo, y que serán aproba- "das anualmente por el Consejo...
"...Las parcelas quedarán bajo la dirección de la Caja hasta que "los colonos hayan pagado el valor total de sus deudas.
"Corresponderá especialmente a la Caja determinar las obliga- "ciones de los colonos, instruirlos en la técnica agrícola, propor- "cionarles el crédito, fiscalizar la explotación de sus parcelas y "aplicarles las sanciones que correspondan" (27).

La ley de Transformación Agraria de la Provincia de Entre Ríos señala que en los contratos de venta de los lotes,

"deberán incluirse con carácter de resolutorias todas aquellas con- "diciones que se consideren basadas en el interés de la colecti- "vidad";

Entre esas condiciones se incluyen:

"...c) *realizar una explotación tipo granja*
"d) *atender las instrucciones del Consejo Agrario sobre limi- "tación de determinados cultivos"* (Art. 7 (61).

El artículo 24 del plan de colonización adoptado por el Banco Hipotecario Nacional de la Argentina, concreta disposiciones similares:

"El Banco orientará la dirección técnica de la explotación de cada "colonia y el deudor se comprometerá a aceptar el plan que se "fije para obtener una renta mínima razonable" (28).

Un proyecto de colonización presentado por el Diputado Socialista CONSTANZA, a la legislatura provincial de Buenos Aires, dice:

"Art. 4 — Las personas o Asociaciones que acepten y se acojan "a los beneficios de la presente ley, quedan obligados de hecho a "admitir la fiscalización de la Dirección de Agricultura Ganade- "ría e Industrias, respecto al trabajo que efectúe, cada vez que ésta "lo estime pertinente y a aceptar las indicaciones y sugestiones

"que relativo a labores de la tierra, calidad de semillas, herramien-"tas etc. le formulen los técnicos de la misma Dirección" (29).

El artículo 26 de la ley 4418 — referente a las condiciones a que se encuentra sujeta la promesa de venta — de creación del Instituto Autárquico de la Colonización de la Provincia de Buenos Aires, dice en su inciso d):

"Acatamiento a las normas generales de explotación que para ca-"da colonia establezca el Instituto" (29).

En el Mensaje del Ejecutivo provincial que acompañaba al Proyecto de la ley recién citada, se anota:

"La inestabilidad de nuestros agricultores radica mucho sobre su "incomprensión sobre sus verdaderas conveniencias.
"Esto impone de parte del Instituto una cierta tutela hasta que "en la práctica, demuestre el agricultor su aptitud para usar la "propiedad sin peligro de perderla con facilidad. — Su falta de "preparación lo hace muchas veces jugar su porvenir al azar de "una cosecha. — Han podido hacerse propietarios en momentos "de prosperidad, pero alentados por ganancias fáciles han prefe-"rido extender la superficie de arrendamiento sucumbiendo con "la depreciación de los productos. — Otros han pagado con las fa-"cilidades de créditos precios exagerados por tierras que no pro-"dujeron en relación, perdiendo sus cuotas iniciales y concluyen-"do por ser desalojados.
"Un estudio, con estadísticas, de la cuestión agraria, nos enseña-"ría también, que los agricultores han sido víctimas del abuso del "crédito en la adquisición de artículos innecesarios, que luego han "tenido que pagar en parte con la venta de elementos de trabajo "que le son indispensables.
"Estos antecedentes señalan la conveniencia de orientarlos en los "primeros años, defendiéndolos de los inconvenientes que los ace-"chan" (29).

Un proyecto de GONZALEZ VIDART y ALBO sobre creación de un Instituto Nacional de Colonización inserta lo siguiente en su exposición de motivos, argumentando respecto del asunto a que nos referimos:

"Para evitar sus propios errores, que luego repercuten en el pres-"tigio de la colonización y en la economía de la Nación; para evi-"tar los derrotados, no por falta de energías, sino por falta de con-"cepción y cálculo, y que luego se convierta en mala semilla que "siembre de escepticismo al ambiente, el organismo debe estar en "condiciones de impedir que la tarea del agricultor se inicie con "el fracaso ya decretado" (74).

La explotación granjera ejidal proyectada por TERRA AROCENA, se realizaría

"bajo dirección técnica municipal" (*Art.* 3 *del proyecto* (64).

Durante la aplicación del primer Plan Quinquenal en Rusia, se apreció a fondo la decisiva importancia de la técnica y su dirección. En ese entonces, la técnica había adquirido una importancia fundamental, no obstante la cual, estaba ausente en los métodos aplicados por los campesinos. Hubo necesidad de suplir esa deficiencia. Entonces — en enero de 1933 — se prestó a los koljoses

> *"una ayuda rápida y seria por medio de hombres, de consejos y "de dirección"* (43).

cuya ayuda fortaleció los koljoses en el terreno económico y de organización bajo una eficiente dirección técnica.

El Código Agrario Mexicano de 1934 estatuye que la organización y el control ejidales quedan a cargo del Departamento Agrario, salvo en las zonas donde opere el Banco Nacional de Crédito Agrícola, en cuyo caso la organización social y económica de los ejidatarios quedará a su cargo. En el primer caso el Departamento

> *"estudiará y formulará el plan de explotación y fomento del eji- "do el cual se referirá:*
> "a) *A definir los cultivos o procedimientos prohibidos por ser "agotantes de las tierras o anti-económicos;*
> "b) *Al establecimiento de cultivos o técnicas mejores para obte- "ner la máxima ventaja de los recursos naturales o humanos;*
> "c) *A la forma de la organización de las actividades de los eji- "datarios, ya sea para la producción o para el comercio;*
> "d) *Al más conveniente aprovechamiento de los recursos comu- "nales forestales, pecuarios, de mangueyeras o de cualquier "otra clase de que disponga el poblado;*
> "e) *A cualquier otro concepto social o económico importante pa- "ra la comunidad.*
> *"El plan mencionado será sometido a la aprobación de la Asam- "blea y, aprobado por ella se hará obligatorio y se ejecutará ba- "jo la vigilancia y dirección del personal a que se hace referencia "en este artículo"* (funcionarios del Departamento o del Banco, en su caso).

El Art. siguiente, 149, del mismo Código informa:

> *"El Departamento Agrario y en su caso el Banco Nacional de "Crédito Agrícola, dictará los reglamentos que consideren perti- "nentes para el mejor aprovechamiento, explotación, conservación "o reproducción de los recursos y productos de los terrenos de "que trata el artículo anterior.*
> *"La asamblea de ejidatarios podrá también dictar esos reglamen- "tos que en todo caso se sujetarán a la revisión y aprobación del "Departamento Agrario"* (15).

Ocupándose de la conveniencia de dirigir la colonización con inmigrantes el informe técnico de la Oficina Internacional de Trabajo citado en otra parte manifiesta que

> *"No habrá necesidad de decir que una organización demasiado "rudimentaria de la colonización preocupada solamente por la ven- "ta de las tierras, no podría ser tomada en consideración para el "establecimiento de inmigrantes.*
> *"Estos necesitan no solamente una tutela técnica muy acentuada, "sino también cierta tutela económica"* (3).

En el Proyecto de Reforma Agraria del Ejecutivo (año 1942) se incluye el artículo 35 con el siguiente texto:

> *"Los agrarios, mientras no hayan pagado todo el precio, estarán "obligados a seguir las normas de cultivo y explotación que les "sean indicadas por el Consejo o sus representantes especialmen- "te autorizados"* (51).

La abundancia de referencias a que hemos acudido no tiene otro objeto que ilustrar sobre la aceptación de la adopción de la dirección técnica en la colonización, por parte de distintos autores, instituciones y países.

Conviene agregar que debe entenderse por "dirección técnica en la colonización" aquélla que abarca el conocimiento y aplicación de todos los resortes a ella pertenecientes. Incluye, desde luego, la técnica agrícola (de producción y comercialización, de conservación del suelo y de política agraria en general) así como la técnica económica y la técnica social y comprende, en un todo, la aplicación de una específica "técnica colonizadora".

3. — *Los métodos*

El ejercicio de la dirección técnica puede presentar, desde luego, varios matices, que podemos agrupar en dos clases: facultativos e impositivos.

Los primeros, como se ha apreciado por las páginas que anteceden, no han arrojado resultado satisfactorio y la tendencia cada día mayor es la de aplicar métodos impositivos.

El Ingº Agrº argentino EMILIO A. CONI al hablar de las medidas que se requieren para que la colonización oficial no pierda su carácter de obra pública directamente reproductiva señala entre otros, la severísima selección de tierras, la severísima selección de hombres y normas de cultivo y explotación obligatorias.

> *"Estas medidas* — agrega — *parecerán severas seguramente pe- "ro un estudio teórico y una experiencia práctica de más de* 10 *"años al frente de colonias agrícolas, así como la investigación "que comence en el Banco Hipotecario Nacional, me han llevado "al convencimiento de que esas reglas son indispensables para "que la colonización oficial no se transforme en una obra de asis- "tencia social que el país no podría resistir, dada su escasa capaci- "dad financiera"* (33).

GONZALEZ VIDART por su parte, opina que ciertas condiciones deben imponérsele al colono con carácter obligatorio, y no solamente en el aspecto técnico:

> "*Más económico que el actual régimen de colonización* — dice en
> "parte de una conferencia pronunciada en la Federación Rural —
> "*será el de crear ese bien de la familia labradora, con un retazo*
> "*de tierra de "pan llevar", sus mejoras y capitales de explota-*
> "*ción, todo indivisible, inembargable, intrasferible, etc., mientras*
> "*su valor no sea restituído. — Su entrega debe ser hecha bajo*
> "*obligaciones culturales, económicas y sociales bien determinadas.*
> "*y como inherentes o inseparables de la propiedad del bien mismo*"
> "(19).

El español VAZQUEZ HUMAZQUE observa que

> "*La Reforma Agraria es una imposición del país, tanto en el or-*
> "*den social como en el económico. — Por ello se obliga al campe-*
> "*sino a recibir la tierra en determinadas condiciones; de forma*
> "*de que no puedan destruirse los efectos de esa reforma en el trans-*
> "*curso del tiempo. — Pero esto mismo también obliga a que la*
> "*entrega de la tierra sea ventajosa en precio, calidad y situación.*
> "*Después obliga a la tutela técnica del Estado porque éste indica*
> "*cuándo debe subsistir la finca grande, considerando que la pro-*
> "*piedad parcelada en general es un atraso*"... (67).

En un proyecto de ley sometido a discusión de nuestra Cámara de Representantes el 15 de julio de 1931, se expresa (Art. 5º):

> "*El Banco Hipotecario establecerá normas y regímenes de cultivo*
> "*para estas colonias, a las cuales estarán obligados a sujetarse*
> "*los concesionarios bajo pena de anulación de sus concesiones*" .

A. S. VIGLIOLA (68) propicia en su proyecto:

> "*la implantación obligatoria de riego de praderas naturales o ar-*
> "*tificiales*" (Art. 3º inciso b) del objetivo primero)

así como la instalación de praderas

> "*que obligatoriamente deberán tener en las proporciones al área*
> "*de los predios, todos los establecimientos ganaderos del país*"
> (68).

Fundamentando su iniciativa se expresa así en cierta parte,

> "*No hay orientación — hemos dicho — ni orden especulativo, en*
> "*las labores del campo. — Falta dirección. — Más que con leyes*
> "*rígidas e impositivas quizá se pueden conseguir mejoramientos*
> "*en la explotación por la vía de los razonamientos. — Pero no obs-*
> "*tante la imposición debe establecerse*" (68).

En un proyecto de ley del P. E. se facultaba a la Sección Fomento Rural y Colonización del Banco Hipotecario para imponer:

"los renglones y porcentajes obligatorios de explotación mixta o "de régimen agropecuario" (Art. 3º),

argumentándose en el Mensaje remitido a la Asamblea General, que

"ello obedece a que de acuerdo con la experiencia recogida por "la Sección Fomento Rural y Colonización, la libertad absoluta "de los colonos en la elección de sistema de explotación ha conducido a resutados económicos deficientes, surgiendo la necesidad "de establecer el régimen de explotación dirigida tendiente a di- "versificar la producción agraria, pasando de la monocultura a "la poli-industria que ofrece mayores beneficios al trabajador del "campo, al par que mejores perspectivas para la economía nacio- "nal" (Diario Oficial, Nº 9096, 1936).

Refiriéndose a los deberes de los ciudadanos frente a las necesidades de la colectividad, y por tanto a las obligaciones que el Estado cree en ese sentido, opina ARTEAGA:

"El Estado moderno, guardián de la salud pública y de la prospe- "ridad nacional, considera que tiene el derecho y el deber de im- "poner la obligatoriedad; hasta los liberales más convencidos ad- "miten que en una sociedad bien organizada, el individuo no es "libre de abandonarse a una imprevisión que lo transforma luego "en una carga para la colectividad" (47).

Si bien el citado autor se refiere a los seguros sociales, no es menos cierto que el mismo argumento es en un todo aplicable al uso de la tierra, pues la falta de cumplimiento de las obligaciones que para el caso se establezcan, repercutirá indudablemente en desmedro de un acervo que interesa conservar, mantener y valorar a toda la sociedad.

Desde luego que la obligatoriedad no tiene por qué ser absoluta; un cierto porcentaje de normas técnicas deberán ser introducidas a través de otros procedimientos, de carácter demostrativo, estimulativo o persuasivo.

De todas maneras, aún cuando deba apelarse a la obligatoriedad, debe recordarse la idiosincrasia y psicología de las personas a las que haya que imponérseles determinadas obligaciones. Tal hecho exige que las obligaciones a que deban sujetarse los colonos sean compulsadas en su realización con un tacto especial, que ha de depender, en última instancia, de los técnicos que el ente colonizador destaque para ejercer su dirección En lo posible deben hacerse cumplir las obligaciones, a través de un medio indirecto que no llegue a disminuir la personalidad del colono. La firmeza en

la imposición de normas con la corrección en el trato llevan a asimilar los cargos de dirección técnica de los colonos a verdaderas funciones pedagógicas.

Los métodos a aplicar, pues, si bien deben ser impositivos no nos deben hacer olvidar que los colonos son hombres libres y dignos del mayor respeto.

CAPITULO IX

COLONIZACION PLANIFICADA

1. — *Conceptos previos*

Planificar una acción significa organizarla desde sus comienzos hasta su fin, teniendo en cuenta todos los factores intervinientes y derivaciones posibles.

Sabido es que la organización de una tarea cualquiera es más dificultosa a medida que aumenta su complejidad. Se deduce, entonces, que planificar una obra de proyecciones nacionales exige la realización previa de serios estudios, el análisis detallado de todos sus aspectos y pormenores, la compulsa de todas sus posibilidades.

Requiere además, y fundamentalmente, la consecución de una finalidad precisa, concreta, definida. Y, también, una aplicación cuidadosa y firme, siempre consecuente con aquella finalidad.

Existe quienes piensan con temor frente a cualquier intento de planificación. Es éste sin embargo un temor ingenuo. Cualquier organización implica la existencia de un plan, y por ello no ha de desecharse aquélla.

Aún hechos y acciones que no presentan manifiestamente una cierta ordenación poseen implícitamente un plan que sigue obedeciendo a determinismos de distinta naturaleza.

En realidad el temor a la planificación surge — generalmente — de la aprensión que sienten quienes sabiéndose seguros y beneficiados en el libre juego de los intereses individuales, comprenden que pueden ser afectados en una ordenación que persiga beneficios colectivos. Es, sin duda, una manifestación del egoísmo individualista, que no acepta el sacrificio parcial de ciertas ventajas que derivan del uso de sus derechos — y también del abuso de los mismos — no obstante ese sacrificio circunstancial pudiera aparejarles beneficios de otra índole.

PADILLA siendo Ministro de Agricultura de la Nación Argentina, dijo en ocasión de pronunciar un discurso en Belle Ville, que

> *"Ningún interés individual debe anteponerse al interés colectivo "y cualquier medida que se adopte o disposición que se tome o "que pudiera resultar individualmente inconveniente para un gru- "po determinado, sólo lo será en cuanto contemple una necesidad "social y no interfiera la armonía que el desarrollo económico en "común presupone"* (80).

Por otro lado quienes pretenden combatir la planificación por errores o defectos manifestados en algún caso, recorren sin duda un camino equivocado, pues los vicios de la planificación a que ellos se refieren, no derivan del sistema de planes, sino — comunmente — de la ejecución de planes mal estudiados o trazados y de la aplicación incorrecta de los mismos.

Lo que ha de interesar en tratándose de planes, eso sí, son los fines que persigan y los métodos que utilicen.

Cuando los fines sean lesivos al interés general permanente de la población o cuando los métodos incluyan procedimientos incompatibles con la dignidad humana, entonces sí, pueden reprobarse determinados planes, pero tampoco ello basta para rechazar sistemáticamente todo otro intento de planificación.

En ciertos casos y circunstancias, la planificación de ciertas obras reclamadas por la necesidad nacional, por parte del Estado — esto es, del poder administrador del bien colectivo — significa suplantar la erupción de un colapso económico, y de una convulsión social que pudiera estar incubándose, — (lo que nos revela inequivocamente que la previsión es también una condición inherente a la planificación) —, por la ordenación de los factores originales de ese fenómeno.

Debe recordarse que deficiencias en la organización económica y social, cuando no son contempladas y solucionadas a tiempo, derivan — donde existe conciencia del problema y cohesión en los grupos afectados — en actos revolucionarios. Y casi todos los hechos revolucionarios contienen, en su origen, el deseo de modificar el status de la tierra y resolver su intimamente ligada "cuestión agraria".

HORNE expresa que

> *"Escudriñando la historia, entre textos escritos y en citas frag- "mentarias de autores diversos, nos encontramos con que todos "los grandes hechos y revoluciones habidas en el mundo, tienen "alguna raíz en la cuestión agraria, partiendo de los dos facto- "res fundamentales que la caracterizan: la tierra y la clase agra- "ria"* (5).

Cuando los hechos revelan la impostergable necesidad de entrar a la solución de problemas relacionados con la tierra, se puede dar la acción revolucionaria, si la clase agraria está en condiciones — por su fuerza y capacidad — de emprender la acción.

Podría creerse — hay quienes así piensan — que es preferible la revolución de las masas, porque ella es capaz de dar solución integral a los problemas que la originan. Pero ese expediente — por objetable que pudiera parecer — no es tampoco apto de utilizarse donde la clase campesina no está preparada para ello. Tal es sin duda el caso de la mayor parte de los países sudamericanos.

Entonces — siguiendo este razonamiento — en descontándose, por comprenderla, la conveniencia de la aplicación de transformaciones radicales, revolucionarias, ellas pueden tener su origen arriba, en las clases dirigentes.

La planificación, pues — aún poseyendo un contenido revolucionario —, evita los inconvenientes propios de toda revolución, sin perjuicio de que pueda estar alimentada por sustanciales disposiciones que trastroquen situaciones de hecho o de derecho existentes.

DICKMANN, al aprobarse en la Cámara a que pertenece, la Ley Agraria Nacional, se expresaba sobre el mismo tópico con este tenor:

> *"Aquí no hay población rural de siglos; no es densa, es casi advenediza, trabaja en la tierra desde hace una generación, o bien "lo hacen directamente los inmigrantes.*
> *"En realidad no tienen el derecho consuetudinario ni tienen el de-"recho histórico, ni tienen la cohesión nacional y racial necesa-"ria, ni tienen el vigor ni el conocimiento para consumar hechos "y después venga la ley a consagrarlos. — Y entonces la revolu-"ción — si revolución hay en este terreno — viene desde arriba "en vez de venir desde abajo. — Yo atribuyo ese sentido a la ley"* (58).

La planificación en el campo nacional puede ser el mejor y más barato remedio aplicado a una enfermedad que tiende a manifestarse en forma febril.

La planificación entonces, puede poseer estas dos ventajas, aparentemente contradictorias: ser revolucionaria y evitar una revolución.

2. — *Planes colonizadores.*

Al analizar los distintos problemas de la colonización, hemos podido apreciar su vastedad y complejidad, a la vez que ellos mismos nos decían de la necesidad de su sincronización.

Organizar la colonización en un país, sobre todo cuando se le desea otorgar la suficiente amplitud impone la estructuración de planes.

Cuando la colonización abarca el área nacional, cuando los recursos iniciales no son abundantes, y cuando — especialmente — se desea proceder sin precipitación, pero con firmeza y continuidad, la planificación colonizadora debe comprender un ciclo plurianual.

La ejecución por etapas permite ir acumulando una más fértil experiencia en los primeros pasos, a la vez que ofrece la oportuni-

dad de evitar errores globales, en la aplicación de ciertos procedimientos factibles de adaptación, sin que lleguen a modificar sustancialmente la estructura del plan.

Un ejemplo interesante sobre la importancia de la planificación agraria lo dá México. — En 1915 se inicia la aplicación de la Reforma Agraria, efectuándose expropiaciones y realizándose el reparto de la tierra en propiedad entre los trabajadores.

A pesar de las medidas que a ese efecto se adoptaron

"*se carecía* — dice REINOLDI — *de un plan científico general,*
"*adaptable a las circunstancias; el trabajador agrario no poseía*
"*los conocimientos necesarios y faltaban elementos técnicos para*
"*encauzar la explotación en forma racional. — Además no se ha-*
"*bía considerado el problema del crédito a otorgarse a los produc-*
"*tores para que pudieran desarrollar su gestión fuera de apre-*
"*mio, importante aspecto éste que conspiraba contra la realiza-*
"*ción de la reforma programada.*
"*Esa falta de organización produce descontento entre los traba-*
"*jadores, circunstancia aprovechada por los enemigos de la Re-*
"*forma: los latifundistas y especuladores; la Reforma Agraria*
"*está a punto de fracasar.*
"*Pero se advierte el peligro y se reacciona a tiempo, se adoptan*
"*medidas que dieron eficacia a los preceptos revolucionarios.*
"1º) *Se organiza el crédito agrícola directo....*
"2º) *Se crea gran número de escuelas de especialización agrí-*
"*cola y rurales, se fundan bibliotecas populares y se dedi-*
"*ca a la enseñanza general fuertes sumas en el Presu-*
"*puesto de Gastos.*
"3º) *Se fomenta la formación, en gran escala, de toda clase de*
"*cooperativas.*
"4º) *Se intensifican los cultivos y se realizan importantes obras*
"*de irrigación.*
"5º) *Se fundan colonias agrícolas especiales para dar ocupación*
"*a los soldados desmovilizados,*
"6º) *Se propicia la entrada de colonos extranjeros y*
"7º) *Se aplica enérgicamente la ley sobre tierras ociosas, con-*
"*trolando y aprovechando el Estado las tierras que no se*
"*cultivaban o eran malamente explotadas*" (2).

Esta valiosa experiencia confirma las expresiones arriba formuladas y nos recuerda una vez más, que la colonización no es sólo un problema de tierras o un problema de crédito o un problema de producción. Una colonización seria significa todo eso y mucho más aún, significa la adopción simultánea de una serie de medidas adjuntas que constituyan un plan orgánico y científico.

3. —*Elementos bases*

Puede decirse que son cinco los elementos fundamentales que debe contar la planificación, a saber: 1) bases exactas para el estudio previo; 2) postulados claros y directivas concretas; 3) aplicación firme pero elástica; 4) ejecución por etapas, y 5) personal capaz y conciente.

Las bases exactas para el estudio previo constituyen el fundamento que ha de proporcionar seriedad al plan y que, en esencia, determinan la existencia del mismo. — Los elementos primarios para la estructuración, deben llegar, en lo posible, a la precisión; el estudio de los mismos, en particular y en conjunto, debe ser minucioso y detallado, a través de un claro concepto del problema de que se trate y de las finalidades que ha de perseguirse.

Las bases exactas para el estudio de un plan colonizador, deben contar con estadísticas y datos abundantes respecto de cada uno de sus puntos, y con el concepto definido para cada uno de sus problemas. — Especialmente se requiere conocimiento total del medio donde puede ser posible la colonización; esto se traduce en la posesión de un completo mapa agro-económico del país.

Es natural que

> "*Un país que busca soluciones, debe, ante todo, conocerse a sí*
> "*mismo*" (13).

GONZALEZ VIDART y ALBO señalaban en su proyecto de creación de un Instituto Nacional de Colonización la perentoriedad de levantar la Carta Agronómica del país, pues en base a ella

> "*la colonización oficial y particular tendrán que seguir las líneas*
> "*de máxima posibilidad económica para el éxito de la misma*"
> "(Art. 31) (74).

Expresan los ex-legisladores citados que

> "*...no estamos en condiciones de fijar por ley las normas científi-*
> "*cas que puedan ordenarla* (la colonización). — *Es necesario sa-*
> "*ber cuáles son las tierras mejores desde el punto de vista agro-*
> "*lógico y cuáles las más estratégicamente colocadas en su rela-*
> "*ción con los mercados o vías de transporte; cuáles los precios a*
> "*que se cotizan unas y otras y así otros factores que influyen po-*
> "*derosamente en el valor con que llega el producto al mercado de*
> "*consumo. — De la combinación de estos factores se obtendrán*
> "*las líneas que indiquen la productividad presumible de cada zo-*
> "*na agrológicamente apta*" (74).

El requerimiento de este trabajo responde a un clamor general.

> "*Los especialistas en la materia vienen sosteniendo, desde hace*
> "*largo tiempo, la necesidad de levantar un mapa agrológico del*

"territorio nacional, para poder adaptar científicamente las explo-
"taciones que más convengan, considerando las condiciones agro-
"lógicas de las distintas zonas. — Desde luego que dicha obra de-
"mandará una ardua y continua labor. — Pero estimamos que de
"una buena vez debe realizarse, ya que de ella se derivarán rea-
"les beneficios para la acción colonizadora" (2).

Es evidente que existen bases para ese estudio, y oficinas con una relativa cantidad de material para su confección. En tanto que no se resuelva definitivamente el relevamiento señalado — exigido, además, en múltiples Congresos Rurales — sería inteligente facultar a la oficina pertinente, que lo es sin duda, la que se ocupa de economía rural y estadística agraria, para que realice las compilaciones y efectúe el acopio del material necesario.

No obstante el conocimiento que se posee de las posibilidades colonizadoras del país, por parte de técnicos y estadistas, se hace de todo punto de vista imprescindible proceder a la confección del mapa agro-económico como paso previo a la estructuración de un plan colonizador.

Los postulados claros y las directivas concretas de este plan han de ser la base de su aplicación, derivadas del estudio fundamentado en datos exactos.

Ninguna acción ha de poder desarrollarse eficientemente si su dirección y sentido son confusos o factibles de interpretaciones caprichosas.

Debe tenerse presente que una obra de esta naturaleza exige continuidad en la acción y que esta continuidad no debe ser alterada por los cambios de los hombres encargados de su ejecución. Ello se obtiene cuando se contemplan los requisitos enunciados.

Por otro lado tanto la actividad del colono, como el desarrollo de aquellas otras vinculadas a la colonización, se ver'an resentidas si mediara la posibilidad de presentarse incertidumbre respecto de sus objetivos. Sin duda que la inestabilidad en estas actividades, y en la propia acción colonizadora, no habría de beneficiar en ningún momento la obtención del éxito que se desea.

La aplicación de las directivas concretas del plan debe ser firme pero elástica. Se expresa con ello la necesidad de que la ejecución del plan se ajuste a los propósitos del mismo, y a las normas claras que en él se incluyan, pero a través de procedimientos con ausencia de rigidez, adaptables a la realidad del momento y aún de cada caso.

Ejemplos de la plasticidad en la aplicación de planes, y del éxito de ello derivado, se dá en todas partes del mundo. Lo contrario significa ignorancia o tosudez. Pretender ser estricto en la

aplicación de un plan aún allí donde no se presenten las causales que han determinado la adopción de cierta disposición, revela incompetencia que arrastra los mejores propósitos al fracaso.

Traeremos aquí, por ser oportunas en su demostración, las palabras del Presidente de la República Mexicana Don Manuel Avila Camacho insertas en la exposición de motivos del proyecto de Nuevo Código Agrario del año 1943:

> *"Se ha desechado por estéril la idea de organizar obligatoriamen-*
> *"te la explotación con apego a modelos que reclaman inversiones*
> *"de capital superiores a lo posible, educación económica y disci-*
> *"plina de trabajo más adelantada que las usuales entre nuestro*
> *"campesino y técnica demasiado evolucionada para nuestra inci-*
> *"piente mecanización agrícola.*
> *"Eso no significa que se hayan cerrado las puertas a las formas*
> *"adelantadas de la organización del trabajo; por lo contrario, se*
> *"las reconoce, estimula y protege, para que puedan implantarse*
> *"cuando existan los supuestos que las determinan, y siempre a*
> *"condición de precaver fracasos.*
> *"El Ejecutivo cree que la transformación de los sistemas de explo-*
> *"tación y de trabajo en nuestra agricultura podrá lograrse más*
> *"bien por el estimulante ejemplo de los buenos resultados que una*
> *"buena organización produzca, y no por el imperio de la autoridad,*
> *"máxime cuando el Estado no está en condiciones de proporcionar*
> *"al ejido todos los elementos que reclama"* (50).

Es incuestionable la prudencia manifiesta en esta exposición, y el elevado sentido de responsabilidad que emana de ella. A través de su lectura se adquiere la clara noción de que quien así se expresa pisa tierra firme, se apoya en realidades indiscutibles. Ni hay vanas disquisiciones teóricas, ni figuras literarias, ni — tampoco — la pretensión de imponer determinada solución por el uso arbitrario de la autoridad y el poder.

Este hecho nos ilustra respecto a la necesidad de que los planes colonizadores posean cierto margen de latitud en su aplicación y ofrezcan salidas suficientes para utilizar recursos aún no previstos en el plan, pero que obedezcan a su esencia.

Así como un plan no puede improvisarse en un momento, su ejecución tampoco puede ser cumplida en muy breve tiempo. Debe comprenderse que los planes entrañan, por lo general, ordenamientos que están ausentes en el instante de su aplicación o que se manifiestan en forma irregular. Las modificaciones que los planes implican no convienen sean forzadas, ni pueden tampoco apresurarse indebidamente. Las alteraciones de modos existentes deben ser realizadas de manera que no provoquen fuertes reaciones, pues los hábitos y costumbres imperantes deben ser llevados a cambiarse en términos que no resulten contraproducentes. Además, la com-

plejidad de los mismos planes obliga a proceder con parsimonia, para evitar omisiones o errores que pudieran ser altamente perjudiciales.

La F. S. A. en su obra de rehabilitación, procede paso a paso, y todavía a los tres años de su creación, (1937), continuaba en lo que podría denominarse su estudio experimental;

> *"con toda intención funciona gradualmente a fin de ajustar su "trabajo a las posibilidades, no a las necesidades, y con el objeto "de impedir un desequilibrio que podría resultar de una interfe- "rencia demasiado grande y repentina en las condiciones estable- "cidas. — También son graduales sus actividades porque se en- "cuentran en estado experimental. — En ciertas partes el pro- "grama se manifiesta explícitamente y se subrraya este carácter "experimental, tal como sucede en el caso de las comunidades ru- "rales y de la cooperativa para el arrendamiento de tierras; de "hecho este es el aspecto de todo el programa"* (39).

La ejecución por etapas, pues, da lugar a las adaptaciones y experiencias necesarias, y este hecho no ha de ser seguramente censurado, antes bien, se le considera como la fórmula de realización más prudente, que no debe olvidarse por más que los deseos de llegar a grandes transformaciones sean intensos y justos.

El elemento "personal capaz y conciente" es en última instancia el depositario del éxito en la ejecución del plan. Un buen personal directriz y auxiliar se hace imprescindible, para no caer en los extremos de la rigidez del plan, olvidando su espíritu, ni presentar deficiencia de entusiasmo en su aplicación.

Cuando el funcionario que actúa debe cumplir una labor cercana al colono, debe estar fortalecido por una dosis de conocimientos pedagógicos y psicológicos. En este caso el funcionario — que para tales cargos son generalmente técnicos — debe actuar como verdadero docente enseñando con amor y buen tacto a los colonos carentes de capacitación y — en determinados ambientes — también de cultura.

Entendemos que en una colonización de elevadas proyecciones, el funcionario no debe únicamente cumplir su deber, sino ir más allá aún, consubstanciado con la idea que él debe aplicar. El entusiasmo en la idea y en la acción, junto con la capacidad y honradez, eficiencia y puntualidad son condiciones indispensables para el personal que ha de llevar a la práctica el plan colonizador, en especial manera para el personal técnico y directriz.

Aseguraría la presencia de estas condiciones un régimen de selección rigurosa del personal en mérito a su capacidad y desempeño en la acción, independiente a las normas que comprende a la generalidad del funcionariado público. La aplicación de un sis-

tema de nombramiento provisional por término de dos años, o del régimen de puntajes por labor desarrollada y confirmación periódica quinquenal, por ejemplo, podría ser ventajosa.

Recordemos unas palabras pronunciadas por el Jefe del Departamento Agrario de México — en conferencia del 2 de febrero de 1941 — relativas a este mismo problema.

> *"...para gobernar no basta la verdad y los principios y la justi-*
> *"cia en las Instituciones, es tambien indispensable la lealtad en*
> *"los hombres encargados de aplicar las leyes y poner en marcha*
> *"las Instituciones.*
> *"Inútil resulta la más bella estructura jurídica cuando, por ig-*
> *"norancia o mala fé los funcionarios públicos interpretan torci-*
> *"damente los principios y hacen una aplicación equívoca y funes-*
> *"ta de las leyes"*

Tal eventualidad debe ser obviada, a través de medios más adecuados, en el personal encargado de aplicar los planes colonizadores.

4. — *Tendencias político sociales de la colonización planificada*

Hemos visto anteriormente que los programas colonizadores no pueden ser independientes de la política agraria del país en que se apliquen. En realidad, la colonización sigue las líneas estipuladas por la política agraria imperante, y constituye el asunto principal que le dá característica determinada. Cuando el problema colonizador es el pivot de una política agraria que tiende a estructurar su ordenamiento, colonización y política agraria se confunden en un mismo programa que adopta la fisonomía de una Reforma Agraria.

Existe además una inter-relación entre la colonización y la economía nacional que deriva de las actividades que se vinculan con la primera.

> *"El desarrollo de la Reforma Agraria debe ir ajustando sus pa-*
> *"sos a las necesidades del elemento campesino y a las exigencias*
> *"de la economía general, que reclama de la producción agrícola,*
> *"realizada ahora en parte considerable por ejidatarios, el abas-*
> *"tecimiento de los mercados interiores, la materia prima para nu-*
> *"merosas industrias y un remanente de productos destinados a*
> *"exportarse, cuya venta en el exterior ayuda a equilibrar nues-*
> *"tra balanza de comercio"* (22).

Explicando el caso para Rusia, un país típicamente de economía planificada, dice la Revista Internacional de Agricultura:

> *"Se determina el plan de la economía rural no aisladamente, sino "como formando parte de toda la economía del país y ante todo "en relación con la industria. Por lo que atañe a esta última, la "agricultura no solamente es una fuente de primeras materias, sino "también un mercado de consumo de productos manufacturados"* "(81).

La intervención del Estado en la producción agraria, entonces, — manifestada por lo general en disposiciones aisladas — cuando se expresa en la redacción y aplicación de un plan colonizador, debe vincularse a la economía general del país, que en su fundamento ha de verse acrecentada en un elevado grado por la dirección del Estado. La colonización planificada — o la Reforma Agraria planificada — implica una economía nacional dirigida o una economía nacional planificada.

Entendemos que no debe extrañar que el Estado haga uso del derecho inherente a la responsabilidad que le cabe en la dirección de la economía del país. En realidad esta participación activa del Estado en la actividad económica es admitida comunmente; lo que en definitiva marca la diferenciación en sus modos de uso, está dado por el grado y tendencia de esa intervención.

FERRERO, al estudiar la política agraria contemporánea, fija las determinantes de su acción.

> *"La intervención del Estado en las actividades económicas es hoy "día un hecho general reconocido y aceptado en todas partes, aún "cuando con notables diferencias en cuanto a la amplitud e in-"tensidad que debe tener. — En ningún campo se ha dejado sentir "más esa intervención que en el de la agricultura, como es fácil "comprobar examinando el cuadro actual del intervencionismo es-"tatal en el mundo entero. — Por esta razón, y porque la agri-"cultura ocupa la mayor porción de la población trabajadora mun-"dial (alrededor de los dos tercios, según estadísticas de la Ofi-"cina Internacional del Trabajo), es interesante revisar las carac-"terísticas y directivas de la política agraria contemporánea, y "estudiar sus orígenes y los factores que la han determinado. — "Toda política agraria es resultante de la acción de ciertos fac-"tores algunos de carácter general o mundial, y otros específicos "de los países respectivos. Esencialmente son los siguientes:*
>
> "1) — *Las condiciones económicas y políticas que imperan en el mundo en la época de que se trate.* —
>
> "2) — *Las características propias de cada país.* —
>
> "3) — *La ideología económica, social y política del régimen de gobierno"* (82). —

Ya nos hemos ocupado, en los primeros capítulos de este trabajo, de la influencia que ejerce en la política agraria la política del gobierno. Es indudable que la orientación de la primera no es independiente de la segunda. Por tanto, cuanto más ordenada sea esta última, cuanto más definido sea su programa y más clara su acción, cuanto más decidido deseo de progreso manifieste y

mayor bienestar social-económico persiga, mejor y más efectivo ha de ser el resultado que pueda derivar del plan colonizador que elabore o que deba ejecutar.

"La ideología del régimen imperante en cada país en materia eco- "nómica, social y política afecta de modo que hoy es particular- "mente notable, la orientación y características de la política agra- "ria. — Debido a esta causa, se advierten grandes diferencias en "cuanto a los fines perseguidos por el Estado mediante esa polí- "tica así como también, y esto es muy importante, en cuanto a "la naturaleza de las medidas empleadas y de los caminos seguidos "para lograr esos fines" (82). —

La tendencia de la colonización planificada ha de ser, pues, aquélla que predomine la política de gobierno.

Es de desear que ésta en ningún momento, sea opuesta a los fines económicos y sociales de la colonización. La consecución del bienestar del hombre y de la colectividad a través de procedimientos que no afecten la dignidad de aquél ni lesionen los derechos soberanos de ésta, ha de ser, sin duda, el punto fundamental de todo programa de gobierno bien inspirado.

Bregar por una sana y así orientada política de gobierno es bregar por la realización de eficientes planes colonizadores.

La tendencia político-social de los planes colonizadores debe estar dirigida hacia el bienestar de toda la población, y ello se puede dar cuando se ejerciten honradamente formas de gobierno que hagan efectiva la democracia política, social y económica, para el Pueblo y por el Pueblo.

BIBLIOGRAFIA

(1) — *DE REPARAZ, Gonzalo,* 1933. — *Historia de la Colonización, Barcelona.*

(2) — *REINOLDI, Alberto,* 1940. — *La Colonización en el Uruguay. — Seminario de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración. — Montevideo.*

(3) — *LA COOPERACION INTERNACIONAL Técnica y Financiera en materia de inmigraciones colonizadoras,* 1937. — *Informe a presentar a la Conferencia técnica de la Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra.*

(4) — *GIDE, Charles,* 1928. — *Cursos de Economía Política, Paris.*

(5) — *HORNE, Bernardino C.,* 1942. — *Política Agraria y Regulación Económica, Buenos Aires.*

(6) — *ZUM FELDE, Alberto,* 1941. — *Evolución Histórica del Uruguay y esquema de su Sociología. — Montevideo.*

(7) — *BACKHAUS,* 1907. — *Experiencias y Principios de la Colonización, Montevideo.*

(8) — *PASTORE, Moisés,* 1944. — *División y Distribución de la Propiedad Territorial en el Uruguay. — Montevideo.*

(9) — *ALVAREZ VIGNOLI, Juan Angel,* 1917. — *Evolución Histórica de la Ganadería en el Uruguay. — Montevideo.*

(10) — *GOMEZ HAEDO, Francisco,* 1939. — *Apuntes de colonización, Montevideo.*

(11) — *LLOVET, Ernesto,* 1931. — *La Colonización en el Uruguay. — Montevideo.*

(12) — *BANCO HIPOTECARIO,* 1937. — *Monografía de su 25 Aniversario. — Montevideo.*

(13) — *CASTRO, Julio,* 1940. — *Sobre Nuestra Cultura Popular. Anales de Instrucción Primaria, Epoca II, Tomo III,* 1 *y* 2, *Montevideo.*

(14) — *FRUGONI, Emilio,* 1940. — *Proyecto de Ley creando el Instituto de Colonización y Reforma Agraria. — Diario Oficial, Nº* 10224 (45-B-58-B). — *Montevideo.*

(15) — *HORNE, Bernardino C.* 1938. — *Reformas Agrarias, Buenos Aires.*

(16) — *REPETTO, Nicolás,* 1939. — *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación, julio* 13, *Buenos Aires.*

(17) — *AROSTEGUY, Amadeo J.* — 1943. — *Reforma Agraria. — Revista de la Federación Rural, año* 6, *Nº* 25, 3ª *época* (113-118). — *Montevideo.*

(18) — *QUIJANO, Carlos,* 1943. — *Inmigración y Emigración. — Marcha, año VI, Nos.* 198 - 199 - 200 - 201. *Montevideo.*

(19) — *GONZALEZ VIDART, A.*, 1942. — *La Necesidad de la Revisión del Plan Impositivo por el Desequilibrio entre la economía rural y la economía de la Capital, Montevideo.*

(20) — *HORNE, Bernardino C.*, 1937. — *El aspecto social en los planes agrarios. — Anales de Colonización, año III, Nº* 30 (9-18), *Buenos Aires*

(21) — *GUICHON, Juan F., Luis A. Brause, Luis Batlle Berres, Rogelio C. Dufour y Clemente I. Ruggia,* 1932. *Proyecto de Tierras del Pueblo — Diario Oficial, Nº* 7721, (506-507) *Montevideo.*

(22) — *ACUERDO del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, MANUEL AVILA CAMACHO* de 11 *de diciembre de* 1940. — *México D. F.*

(23) — *ARRIOLA TORRES, Antonio,* 1940. — *La Reforma Agraria en Oaxaca. — México Agrario, Volúmen* II, Nº3, *México.*

(24) — *MINISTERIO DE AGRICULTURA de los Estados Unidos,* 1941. — *Hacia la seguridad en la Agricultura. — Traducción adaptada parcial de Yolanda G. de Gianetto. — Montevideo.*

(25) — *VERA Y VERA, Dalmiro,* 1936. — *Contribución al estudio de la Colonización Agraria, Revista de la Federación Rural, año* 2, *Nº* 13. — 3a. *Epoca* (21-26) *Montevideo.*

(26) — PALACIO, *Benjamín*. — 1939. — *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación, julio 7, Buenos Aires.*

(27) — *CAJA DE COLONIZACION AGRICOLA DE CHILE, Ley y Reglamento*, 1935, *Santiago de Chile.*

(28) — *PLAN DE COLONIZACION adoptado por el Banco Hipotecario Nacional en setiembre de 1936, por reglamento interno, de acuerdo con su Carta Orgánica, Buenos Aires.*

(29) — *INSTITUTO DE COLONIZACION de la Provincia de Buenos Aires*, 1937, *Antecedentes de su creación, La Plata.*

(30) — *LEY AGRARIA ARGENTINA* Nº 12. 636, 1940. — *Buenos Aires.*

(31) — DOMANEVSKAIA, *Olga*, 1931. — *El socialismo agrario en la Rusia Soviética, Madrid.*

(32) — BOERGER, *Alberto*, 1943. — *Investigaciones Agronómicas. — Tercer tomo: la Producción y el Hombre. — Montevideo.*

(33) — CONI, *Emilio A.*, 1934. — *Financiación de una colonización oficial basada en tierras de los Bancos oficiales. — Jornadas Agronómicas. — Buenos Aires.*

(34) — *PROYECTO DE GRANJA GANADERA*, 1936. — *Repartido del Banco Hipotecario. — Montevideo.*

(35) — LLOVET, *Ernesto*, 1939. — *Informe a la Gerencia del Banco Hipotecario sobre un proyecto de ley de colonización.* 20|IX|39. *Montevideo.*

(36) — CONI, *Emilio A.*, 1935. — *Proyecto de Ley creando la Dirección Nacional de Tierras y Colonización. — Buenos Aires.*

(37) — MAÑE NIN, *Roberto*, 1941. — *Informe sobre una gira de estudio por Nueva Zelandia. — Montevideo.*

(38) — GARCIA MIRANDA, *Alfonso*, 1940. — *La concentración del suelo agrícola. — El trimestre económico. Vol. VII*, Nº 3 (494-513). — *México.*

(39) — COLOMBAIN, *M.*, 1941. — *El regimen de la tierra y la lucha contra el paro agrícola en los Estados Unidos, Revista Internacional del Trabajo, Vol. XXIII*, Nº 6 (717-764), *Montreal, Canadá.*

(40) — *BROSSARD, Darío,* 1940. — *La propiedad rural en Río Grande del Sur. Anales del II Congreso Río Grandense de Agronomía, Vol. II* (659-677),*con el dictamen de la Comisión Especial de "Organización de la Producción", Porto Alegre.*

(41) — *DEPARTAMENTO AGRARIO.* — *Memoria* 1941-42, *México, D. F.*

(42) — *CIRCULAR del Departamento Agrario de México a sus Delegados Agrarios,* 13 *de marzo de* 1941. — *Mexico, D. F.*

(43) — *HISTORIA del Partido Comunista (bolchevique) de la URSS:* 1939. (*Aprobado por el Comité Central del P. C. (b) de la URSS, Moscú.*

(44) — *GEORGE,Henry.* — *La condición del Trabajo. (Carta abierta al Papa León XIII en contestación a la encíclica Rerum Novarum), Valencia.* —

(45) — *ARGENTE, Baldomero,* 1942. — *Henry George. Su vida, sus doctrinas, Madrid.*

(46) — *MORON, Isaac,* 1942. — *La concentración de la propiedad rural en el Uruguay.* — *Revista de la Asociación de Ingenieros Agrónomos, año XVI, Nº* 2, *junio de* 1944, *Montevideo.* —

(47) — *ARTEAGA, Eduardo de,* 1941. — *La Reforma Social en Dinamarca. Montevideo.* —

(48) — *MINELLI, Agustín,* 1932. — *Proyecto de ley sobre cultivo obligatorio de la tierra. Diario Oficial Nº* 7755 (890-892). — *Proyecto presentado en nombre de la Agrupación Colorada de Gobierno Nacional.* — *Montevideo.* —

(49) — *HAYA DE LA TORRE, V. R.,* 1936. — *El Antiimperialismo y el Apra, Santiago de Chile.* —

(50) — *NUEVO CODIGO AGRARIO,* 1943. — *Prólogo, concordancias y comentarios del Lic. Manuel Hinojosa Ortiz.* — *México, D. F.* —

(51) — *DE LA REFORMA AGRARIA,* 1942. — *Mensaje y proyecto de ley del Poder Ejecutixo, Montevideo.*

(52) — *GONZALEZ GALLARDO, Alfonso,* 1943. — *La orientación de la Agricultura Mexicana. El Trimestre Económico. Vol. IX, Nº* 4. — (506-535), *México.* —

(53) — *MAINO, Alejandro,* 1939. — *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación, julio* 20, *Buenos Aires.* —

(54) — *COSIO, Ricardo, y Juan Francisco Guichón,* 1929. — *Proyecto de ley creando el Banco de Colonización e Industrias del Estado. Diario Oficial, Nº* 6822 *y siguientes. Montevideo.* —

(55) — *PALACIOS, Alfredo L.,* 1940. — *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Nación, julio* 25, *Buenos Aires.* —

(56) — *IRIBARREN, Serafín,* 1942. — *Economía Agraria y Colonización. Montevideo.*

(57) — *AZPEITIA, Mateo,* 1932. — *La Reforma Agraria en España, Madrid.*

(58) — *DICKMANN, Enrique,* 1939. — *Diario de sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación, julio* 20, *Buenos Aires.*

(59) — *FASSI, Santiago Carlos,* 1939. — *Diario de sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación, julio* 13, *Buenos Aires.*

(60) — *ANASTASI, Leonidas,* 1939. — *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación, julio* 20, *Buenos Aires.*

(61) — *LEY Nº* 2985, *de Transformación Agraria,* 1934. — *Ministerio de Hacienda de Entre Ríos.*

(62) — *HORNE, Bernardino C.,* 1939. — *Proyecto de despacho de la ley agraria. — Diario de sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación, julio* 7 *de* 1939 (1102-1105), *Buenos Aires.*

(63) — *DESBONS, Georges,* 1919. — *La crisis agrícola y el remedio cooperativo, Madrid.*

(64) — *TERRA AROCENA, Horacio,* 1943. — *Proyecto de ley sobre Colonización granjera, parques forestales y ensanches urbanos. "El Bien Público".* 19-20 *de mayo, Montevideo.*

(65) — *MARTINEZ DE BUJANDA, E.,* 1933. — *Boletín mensual de Informaciones económicas y sociales, del Instituto Internacional de Agricultura, Nº* 4 (118-133), *Roma.*

(66) — *HIDALGO, Diego*, 1931. — *La Reforma Agraria.* — ***Documentos Políticos, Año I, Nº 17, Madrid.***

(67) — *VAZQUEZ HUMAZQUE, Antonio*, 1940. — ***El Problema Agrario Español. El Trimestre Económico, Vol. VII, Nº 3, (463-493). México.***

(68) — *VIGLIOLA, A. S.*, 194[illegible] — *Plan de recuperación pecuaria y organización agropecuaria del país, Montevideo.*

(69) — *HACKER, Luis M.*, 1942. — *Proceso y Triunfo del Capitalismo Norte-americano, Buenos Aires.*

(70) — *KLIMENKO, F.*, 1942. — *Las [illegible] Colectivas, Tierra Rusa, Vol. II Nº 21, Buenos Aires.*

(71) — *DURAN, Marco Antonio*, 194[illegible] — *[illegible] y Revolución Agraria. México Agrario, Vol. II, Nº 3 — México.*

(72) — *PADILLA, Ing. José, Ministro de Agricultura de la Nación.* — *Diario de sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación, julio 7, Buenos Aires.*

(73) — *CAFFERATA, Juan F. y Carlos D. Courel*, 1939. — *Proyecto de ley de colonización. Diario de sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación, julio 7 de 1939, (1108-1109), Buenos Aires.*

(74) — *GONZALEZ VIDART, [illegible]* Albo, 1929. — *Proyecto de ley creando el Instituto Nacional de Colonización. Diario Oficial, Nº [illegible], ([illegible]-B-241-B) Montevideo.*

(75) — *JEWISH COLONIZATION ASSOCIATION*, 1942. — *Su obra en la República Argentina, Buenos Aires.*

(76) — *[illegible]*, 1939. — *Diario de sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación, julio 7, Buenos Aires.*

(77) — *EYTO, Francisco F.*, 19[illegible]. — *Diario de sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación, julio 7, Buenos Aires.*

(78) — *PROYECTO de creación del Consejo Agrario Nacional*, 1939. — *Memorial presentado por el Centro Argentino de Ingenieros Agrónomos a la Cámara de Diputados de la Nación, Buenos Aires.*

(79) — *NIEMANN, Otto,* 1939. — *La Escuela Rural debe evolucionar Boletín Agros, año I, Nº 2, Montevideo.*

(80) — *PADILLA, José, Ministro de Agricultura de la Nación,* 1939. — *La Colonización, discurso pronunciado en Belle Ville. Anales de la Sociedad Rural Argentina, año LXXIII, Nº* 3, — (201-208), *Buenos Aires.*

(81) — *REVISTA INTERNACIONAL DE AGRICULTURA. Boletín Mensual de Informaciones económicas y sociales, año XX, Nos.* 5 *y* 6, *mayo y junio de* 1929, *Roma.*

(82) — *FERRERO, Rómulo A.,* 1941. — *Política Agraria Contemporánea. El Trimestre Económico, Vol. VIII, Nº* 1, (49-74), *México.*

(83) — *GOMEZ HAEDO, Francisco y Edmundo Soares Netto,* 1932. — *Cómo estabilizar la Agricultura Nacional, Montevideo.*

(84) — *INSTITUTO DE COLONIZACION de la Provincia de Buenos Aires,* 1940. *Memoria del ejercicio* 1938-39,*La Plata.*

(85) — *AVILA CAMACHO, Manuel,* 1940. — *Mensaje del Presidente de la República, a la Nación, de* 1º|XII| 40. — *México, D. F.*

(86) — *BANCO NACIONAL DE CREDITO AGRICOLA,* 1943. — *Algunas acotaciones sobre el crédito agrícola, Boletín mensual de la Dirección de Economía Rural, Nº* 207, (770 775) *Mexico D. F.*

Este libro se imprimió en el Taller Escuela de Artes Gráficas de Institutos Penales— Montevideo — Rep. O. del Uruguay.